Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering

Betänkande av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen

Stockholm 2018

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2018:14

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24763-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612) och de effekter som lagen har fått samt utvärdera lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2017. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 6 april 2017 att förlänga utredningstiden. Uppdraget skulle i stället redovisas senast den 28 februari 2018.

Den 20 oktober 2016 förordnades lagmannen Lena Egelin att vara särskild utredare. Som experter i utredningen utsågs samma dag verksamhetsutvecklaren Karin Everbrand (Försäkringskassan), juristen och kvalificerade handläggaren Ylva Evers (Polismyndigheten), kanslirådet Erland Koch (Justitiedepartementet), särskilde rådgivaren Clas Lind (Migrationsverket), rättssakkunniga Anna Meyrowitsch (Finansdepartementet), kontrollanalytikern Helena Rönnblom (Centrala Studiestödsnämnden), kanslirådet Maria Söderberg (Socialdepartementet), polisinspektören Anna-Lena Tapper (Polismyndigheten) och kammaråklagaren Susanne Öhbom (Södertörns åklagarkammare). Maria Söderberg och Anna Meyrowitsch entledigades från sina uppdrag med verkan från och med den 20 september 2017 respektive den 19 oktober 2017. Förbundsjuristen Lena Dalman (Sveriges Kommuner och Landsting) och rättssakkunniga Elisabeth Sundin (Finansdepartementet) förordnades att vara experter i utredningen från och med den 2 mars 2017 respektive den 19 oktober 2017.

Hovrättsassessorn Anna Uppfeldt anställdes som sekreterare från och med den 1 december 2016.

Utredningen har kallat sig Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen. Vi överlämnar betänkandet *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering* (SOU 2018:14). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna, som i allt väsentligt har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför formulerat i vi-form.

I och med detta är vårt uppdrag slutfört.

Stockholm i februari 2018

Lena Egelin /Anna Uppfeldt

Innehåll

Sammanfattning **13**

Summary **21**

1 Författningsförslag **31**

1.1 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) 31

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 34

2 Vårt uppdrag och arbete **37**

2.1 Bakgrund 37

2.2 Utredningens uppdrag 38

2.3 Hur vi har arbetat 41

2.4 Våra källor 41

2.5 Hur betänkandet är disponerat 42

2.6 Utredningar med närliggande uppdrag 42

3 Tidigare utredningar och myndighetsuppdrag, omfattningen av felaktiga utbetalningar och attityder till fusk **47**

3.1 Tidigare arbete och förslag i syfte att värna välfärden och motverka felaktiga utbetalningar 48

3.2 Tidigare försök att uppskatta fusket inom välfärdssystemen ... 57

3.3 Både metoder och resultat har ifrågasatts ... 59

3.4 Allmänhetens attityder till bidragsfusk och tilltron till välfärdssystemen ... 61

3.5 Kontroll och information upprätthåller förtroendet och motverkar felaktiga utbetalningar ... 66

4 Bakgrund och övergripande om gällande rätt ... 71

4.1 Bidragsbrottsutredningen ... 71

4.2 Bidragsbrottslagen ... 73

4.3 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ... 78

4.4 Bidragsbrott ... 81
4.4.1 Den brottsliga handlingen ... 82
4.4.2 Ringa bidragsbrott – 2 § andra stycket ... 84
4.4.3 Grovt bidragsbrott – 3 § ... 85
4.4.4 Vårdslöst bidragsbrott – 4 § ... 86
4.4.5 Konkurrens ... 88
4.4.6 Frivillig rättelse – 5 § ... 88
4.4.7 Obligatorisk anmälningsskyldighet – 6 § ... 89
4.4.8 Straffskalor och påföljd ... 89

4.5 Andra lagregler vid brott mot välfärdssystemen ... 90
4.5.1 Bedrägeri ... 90
4.5.2 Olovligt förfogande ... 91
4.5.3 Urkundsförfalskning ... 91
4.5.4 Osann eller vårdslös försäkran ... 92
4.5.5 Osant intygande ... 93
4.5.6 EU-bedrägerier och andra brott riktade mot EU:s medel ... 93

4.6 Förmåner utanför bidragsbrottslagen ... 95
4.6.1 Arbetsgivarstöd ... 96
4.6.2 Statligt stöd till företag och organisationer ... 99

5 En kartläggning av arbetet mot bidragsbrott 101

5.1 Våra källor 102

5.2 Myndigheternas syn på konsekvenserna av att lagstiftningen infördes 104
5.2.1 Arbetsförmedlingen 104
5.2.2 Arbetslöshetskassorna 105
5.2.3 CSN 105
5.2.4 Försäkringskassan 107
5.2.5 Kommunerna 107
5.2.6 Kronofogdemyndigheten 110
5.2.7 Migrationsverket 110
5.2.8 Pensionsmyndigheten 110
5.2.9 Polismyndigheten 110
5.2.10 Skatteverket 111
5.2.11 Åklagarmyndigheten 112

5.3 Kunskapen om lagstiftningen och hur den sprids inom och mellan myndigheterna 112
5.3.1 Arbetsförmedlingen 113
5.3.2 Arbetslöshetskassorna 113
5.3.3 CSN 114
5.3.4 Försäkringskassan 115
5.3.5 Kommunerna 116
5.3.6 Kronofogdemyndigheten 117
5.3.7 Migrationsverket 117
5.3.8 Pensionsmyndigheten 117
5.3.9 Polismyndigheten 118
5.3.10 Skatteverket 119
5.3.11 Åklagarmyndigheten 119

5.4 Förhindra och förebygga bidragsbrott – hur går det till? ... 119
5.4.1 Arbetsförmedlingen 120
5.4.2 Arbetslöshetskassorna 121
5.4.3 CSN 122
5.4.4 Försäkringskassan 123
5.4.5 Kommunerna 124
5.4.6 Migrationsverket 125
5.4.7 Pensionsmyndigheten 126
5.4.8 Polismyndigheten 126

5.5 Hur arbetar myndigheterna för att misstänka brott ska bli lagförda? ... 126
5.5.1 Arbetsförmedlingen ... 127
5.5.2 Arbetslöshetskassorna ... 127
5.5.3 CSN ... 127
5.5.4 Försäkringskassan ... 128
5.5.5 Kommunerna ... 128
5.5.6 Migrationsverket ... 129
5.5.7 Pensionsmyndigheten ... 129
5.5.8 Polismyndigheten ... 129
5.5.9 Åklagarmyndigheten ... 130

5.6 I vilken utsträckning polisanmäls misstänkta brott och vilket stöd ges i den preliminära bedömningen av uppsåt eller grov oaktsamhet? ... 130
5.6.1 Arbetsförmedlingen ... 131
5.6.2 Arbetslöshetskassorna ... 131
5.6.3 CSN ... 132
5.6.4 Försäkringskassan ... 133
5.6.5 Kommunerna ... 133
5.6.6 Migrationsverket ... 135
5.6.7 Pensionsmyndigheten ... 136

5.7 Begäran om kompletterande uppgifter efter anmälan och återkoppling ... 136
5.7.1 Arbetsförmedlingen ... 137
5.7.2 Arbetslöshetskassorna ... 137
5.7.3 CSN ... 138
5.7.4 Försäkringskassan ... 139
5.7.5 Kommunerna ... 140
5.7.6 Migrationsverket ... 141
5.7.7 Pensionsmyndigheten ... 141
5.7.8 Polismyndigheten ... 142
5.7.9 Åklagarmyndigheten ... 143

5.8 Vilken kvalitet håller anmälningarna och hur utreder polis och åklagare dem? ... 144
5.8.1 Polismyndigheten ... 144
5.8.2 Åklagarmyndigheten ... 146

5.9 Hur ser rutinerna ut för att tillämpa lagen om underrättelseskyldighet? ... 146
5.9.1 Arbetsförmedlingen ... 146
5.9.2 Arbetslöshetskassorna ... 147
5.9.3 CSN ... 149
5.9.4 Försäkringskassan ... 150
5.9.5 Kommunerna ... 151
5.9.6 Kronofogdemyndigheten ... 152
5.9.7 Migrationsverket ... 154
5.9.8 Pensionsmyndigheten ... 154
5.9.9 Skatteverket ... 156

6 Slutsatser av vår kartläggning ... 157

6.1 Konsekvenser av att lagstiftningen infördes ... 158

6.2 Kunskaperna om lagstiftningen varierar ... 161

6.3 Kontroll och information för att förhindra och förebygga bidragsbrott ... 163

6.4 Arbetet för att se till att misstänkta för bidragsbrott lagförs ... 166

6.5 Misstänkta bidragsbrott polisanmäls i låg utsträckning ... 167

6.6 Den preliminära bedömningen av uppsåt och grov oaktsamhet ... 169

6.7 Uppfattningen om i vilken utsträckning anmälningar behöver kompletteras skiljer sig åt ... 172

6.8 Bristfällig återkoppling från rättsväsendet ... 173

6.9 Om anmälningarnas kvalitet och utredningsåtgärder innan polisanmälan ... 175

6.10 Om andelen nedläggningsbeslut, orsaker till att förundersökningarna läggs ned och omprövning ... 179

6.11 Lagen om underrättelseskyldighet – tillämpningsproblem och delvis bristande rutiner ... 185

7 En genomgång av rättspraxis ... 191

7.1 Hur bedöms kravet på grov oaktsamhet efter HD:s dom? ... 192

7.2 Är gärningen mindre allvarlig? ... 202

7.3 Konkret fara? ... 204

7.4 Grovt bidragsbrott? Särskilt om straffvärde och kravet på systematik och större omfattning ... 208

7.5 Bristande uppsåt – en genomgång av frikännande domar ... 217

7.6 Brister i utredningen som skäl till frikännande domar ... 224

7.7 Invändningar om språkförbistring, missuppfattning av regler och liknande ... 231

8 Överväganden och förslag ... 249

8.1 Vissa förmåner behöver ett starkare straffrättsligt skydd ... 249

8.1.1 Kritik mot att bidragsbrottslagens tillämpningsområde är för begränsat ... 250

8.1.2 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas ... 253

8.1.3 Konsekvenser för straffansvaret ... 257

8.1.4 Det finns inte behov av att utvidga tillämpningsområdet till att avse utbetalningar av EU-medel ... 264

8.1.5 Det finns inte behov av att utvidga tillämpningsområdet ytterligare ... 268

8.1.6 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs ... 270

8.1.7 Bestämmelsen om grovt bidragsbrott bör ändras ... 272

8.1.8 Den som i väsentlig mån är oaktsam kan dömas för vårdslöst bidragsbrott ... 278

8.1.9 Risken för ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen av om en gärning enligt 4 § är mindre allvarlig ... 288

8.1.10 Brott enligt bidragsbrottslagen ska endast anmälas till Polismyndigheten ... 293
8.1.11 Det införs en särskild preskriptionsregel för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott ... 294
8.1.12 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m. ... 297

8.2 En mer effektiv och ändamålsenlig underrättelseskyldighet ... 299
8.2.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas ... 299
8.2.2 Åtgärder för att göra underrättelseskyldigheten mer effektiv ... 308

8.3 Tankar kring den framtida hanteringen av misstänkta och anmälda bidragsbrott ... 312
8.3.1 Nuvarande organisation för att hantera anmälda brott mot bidragsbrottslagen ... 313
8.3.2 Tidigare förslag om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen ... 315
8.3.3 Övergripande om förundersökning och beviskrav i brottmål samt vad detta innebär för skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott ... 318
8.3.4 Anmälaren ska inte utreda misstänkta brott ... 321
8.3.5 Åtgärder för att anmälningsskyldigheten ska få fullt genomslag ... 322
8.3.6 Nytt arbetssätt kan göra hanteringen hos Polismyndigheten mer effektiv ... 323

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 331

9.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 331

10 Förslagens konsekvenser ... 333

10.1 Förslagens konsekvenser ... 333
10.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för enskilda ... 333

10.1.2 Kostnader för myndigheter och kommuner 334
10.1.3 Inskränkningar av den kommunala självstyrelsen 337
10.1.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor 337
10.1.5 Konsekvenser i övrigt 338

11 Författningskommentar 339

11.1 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) 339

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 342

Referenser 345

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:61 353

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:40 363

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007. Det huvudsakliga syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Lagen ska vidare skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt.

Lagen innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla 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 betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, ska dömas för bidragsbrott. Med ekonomisk förmån avses bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål. Bidragsbrottet kan vara ringa, av normalgraden eller grovt. Om någon saknar uppsåt, men begår den beskrivna gärningen av grov oaktsamhet, ska personen dömas för vårdslöst bidragsbrott.

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes även lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen omfattar med undantag för kommunerna samma myndigheter och organisationer som bidragsbrottslagen samt Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Aktörerna har en särskild underrättelseskyldighet och ska som huvudregel, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Vi har fått i uppdrag att göra en bredare utvärdering av lagen för att undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken, vilka

konsekvenser som lagen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts. Eftersom bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är tillämpliga på samma ekonomiska förmåner omfattar vår utvärdering även denna lagstiftning.

I vårt uppdrag har ingått att

- undersöka om syftena bakom införandet av bidragsbrottslagen har uppnåtts,
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, bestämmelserna i bidragsbrottslagen har påverkat medborgarnas tilltro till välfärdssystemen,
- göra en uppskattning av de offentligfinansiella effekterna av bidragsbrottslagens införande,
- undersöka vilka konsekvenser införandet av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fått för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och
- kartlägga bl.a. vilken kunskap som finns hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om lagstiftningen, hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott och hur lagen om underrättelseskyldighet tillämpas samt
- undersöka hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs, i vilken utsträckning som misstänkta brott polisanmäls samt vilken kvalitet anmälningarna håller och hur de utreds.

I vårt uppdrag har även ingått att utreda om det finns skäl att förändra bidragsbrottslagens eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemens tillämpningsområden. Vi har också haft att ta ställning till vissa särskilda frågor kring lagens utformning. Det har rört om bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig och om det finns behov av att ändra bestämmelsen om grovt bidragsbrott, så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I detta sammanhang har vi också haft att ta ställning till ett eventuellt behov av en skärpning av straffskalan. I vårt

uppdrag har särskilt ingått att genomföra en praxisgenomgång, bl.a. i syfte att undersöka om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen.

Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen har vi haft att ta ställning till om bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behöver ändras och i så fall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Vi har även haft möjlighet att föreslå andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar.

Vår kartläggning och de slutsatser som vi dragit av den

För att kartlägga hur arbetet mot bidragsbrott bedrivs i praktiken har vi genomfört en enkätundersökning och en rad studiebesök hos berörda myndigheter och ett urval av landets arbetslöshetskassor och kommuner. Utifrån detta kan vi konstatera att bidragsbrottslagen har lett till att frågor om bidragsbrott fått större fokus hos många av de utbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna. Administrationen upplevs emellertid ha ökat, främst i arbetet med att upprätta polisanmälningar som en följd av anmälningsskyldigheten. Antalet anmälda bidragsbrott har emellertid totalt sett varken ökat eller minskat sett till perioden 2008–2015. De ekonomiska konsekvenserna av att lagstiftningen infördes har visat sig svåra att mäta, antingen för att myndigheterna inte beräknat dem eller för att de varit svåra att uppskatta. Något underlag för att närmare uppskatta de offentligfinansiella effekterna av lagens införande har inte gått att få fram inom ramen för vårt uppdrag. Såvitt kartläggningen visar har emellertid ingen av de utbetalande myndigheterna, Polis- eller Åklagarmyndigheterna behövt begära ökade anslag till följd av bidragsbrottslagens införande, vilket gör att det får anses ha varit statsbudgetmässigt neutralt. Kunskaperna om lagstiftningen har inte mätts, men den uppges överlag vara god ifråga om bidragsbrottslagen medan underrättelseskyldigheten är mindre känd. Information och kontroll framhålls som viktiga verktyg för att förhindra och förebygga brottsligheten och flera aktörer arbetar för att kontrollarbetet ska bli mer effektivt. Ett effektivt kontrollarbete och att faktiskt anmäla de misstänkta brotten framhålls av de

flesta som sättet att nå fram till lagföring. Flera omständigheter hindrar emellertid att anmälningsskyldigheten får fullt genomslag, bl.a. resursbrist och överväganden kring om bevisningen är tillräcklig för lagföring. När det gäller andelen polisanmälningar av misstänkta brott menar vi att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna i vart fall inte anmäler i överkant. Något som försvårar hanteringen är att det är otydligt vilka åtgärder som myndigheterna får, eller bör, vidta för att utreda misstänkta bidragsbrott före anmälan. Dessutom vållar den preliminära bedömning av uppsåt eller grov oaktsamhet som ska göras inför anmälan ofta problem. När ett ärende väl anmälts upplevs återkopplingen från rättsväsendet som bristfällig, särskilt i fråga om varför ett ärende läggs ned. Även om anmälningarnas kvalitet har blivit bättre upplevs fortfarande en stor andel leda till ett nedläggningsbeslut hos polis eller åklagare.

När det gäller lagen om underrättelseskyldighet bedöms den inte ha fått fullt genomslag. Orsaken står bl.a. att finna i en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas, vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas samt att hanteringen sker manuellt vilket är tidskrävande. Även om vissa åtgärder skulle kunna öka lagens genomslagskraft är vår bedömning att förväntningarna på vilka problem som lagen kan lösa måste vara rimliga.

I fråga om bidragsbrottslagen har lett till att de felaktiga utbetalningarna minskat får vi konstatera att eftersom storleken på de felaktiga utbetalningarna inte är känd kan vi inte heller säga om dessa faktiskt minskat. Vad som däremot står klart utifrån vår kartläggning är att det ökade fokus på kontroll som lagen medfört på flera håll lett till positiva ekonomiska effekter. När det gäller tilltron till välfärdssystemen har vi funnit ett visst stöd för att bidragsbrottslagen kan ha bidragit till en skärpt syn på bidragsfusk.

Slutligen vill vi framhålla behovet av en gemensam statlig utbetalningsfunktion och vikten av att den frågan utreds snarast.

Våra förslag till åtgärder

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Att bidragsbrottslagens tillämpningsområde är alltför begränsat har i olika sammanhang lyfts fram som ett problem. Vi föreslår därför att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även om-

fatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. På så sätt omfattas även de stöd som betalas ut till eller skattekrediteras företag av lagen. I dag bedöms sådana brott som bedrägeri. Det blir också tydligt att assistansersättningen omfattas av lagen oavsett om den efter anvisning av den enskilde betalas ut till det företag som anordnar assistansen eller direkt till den enskilde. Vi har inte funnit skäl att låta lagen utvidgas i övrigt, t.ex. ifråga om utbetalningar av EU-medel eller lönegaranti. Inte heller menar vi att det inom ramen för vår utredning kommit fram tillräckligt underlag för att anse att bidragsbrottslagen bör omfatta samtliga statliga utbetalningar till företag eller organisationer.

Maximistraffet för grovt bidragsbrott ska skärpas till fängelse i sex år

En konsekvens av utvidgningen är att vissa brott som i dag bedöms som bedrägerier i stället ska bedömas enligt bidragsbrottslagen. Genom att skärpa straffskalan för grovt bidragsbrott till ett straffmaximum på sex år sker en anpassning till bestämmelsen om grovt bedrägeri. Det innebär också en harmonisering med straffskalan för grovt skattebrott, vilket ligger i linje med tanken om att det straffrättsliga skyddet för statens utgiftssida bör vara lika starkt som skyddet för dess intäkter. Domstolarna får dessutom bättre förutsättningar att kunna bestämma en lämplig påföljd för allvarliga brott som begås mot välfärdssystemen.

Bestämmelsen om grovt brott ändras

När man bedömer om ett bidragsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Omkring fem prisbasbelopp (232 500 kronor år 2018) används i praxis och förarbeten som riktmärke för vad som är betydande belopp. Att så stora summor betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Med tanke på att varje utbetalning enligt praxis anses som ett brott, skulle det

kunna innebära att ett bidragsbrott nästan aldrig kan kvalificeras som grovt endast på den grunden. Vår praxisgenomgång visar dessutom att domstolarna i varierande utsträckning tagit hänsyn till brottsligheten som helhet när de bedömer hur brottet ska rubriceras. För att öka förutsebarheten och ge möjligheter till en mer enhetlig bedömning, där större hänsyn tas till betydelsen av den samlade brottsligheten, föreslår vi att bestämmelsen ändras. Vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt ska det – utöver vad som nu gäller – även särskilt beaktas om den samlade brottsligheten rört betydande belopp. Bestämmelsen förtydligar att det är möjligt att bedöma en gärning som grovt brott om den samlade brottsligheten avser ett betydande belopp.

Brott enligt bidragsbrottslagen ska bara anmälas till Polismyndigheten

I nuläget ska brott mot bidragsbrottslagen anmälas till polis eller åklagare. Det har emellertid visat sig att de anmälningar som kommer in till Åklagarmyndigheten regelmässigt lämnas över till Polismyndigheten. Den nuvarande regleringen att anmälan ska ges in till åklagare fyller alltså ingen praktisk funktion. För att bättre återspegla de faktiska förhållandena föreslår vi att Polismyndigheten ska stå som ensam mottagare av anmälningar av brott enligt bidragsbrottslagen.

Den som i väsentlig mån är oaktsam ska kunna dömas för vårdslöst bidragsbrott

Frågan om vad som är grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening har varit föremål för Högsta domstolens prövning i ett fall. Den bedömning som Högsta domstolen då gjorde, och hur olika ageranden har bedömts i praxis efter detta, motiverar att bestämmelsen om vårdslöst brott ändras. Bedömningen har enligt vår mening inneburit att straffvärda förfaranden kommit att falla utanför det straffbara området. Vi föreslår därför att straffansvaret även ska omfatta den som i väsentlig mån är oaktsam. Bestämmelsen understryker förmånstagarens ansvar för att alla relevanta uppgifter lämnas och att de är korrekta samt vikten av att fråga ansvarig myndighet,

kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart.

Risken för ekonomisk skada ska vara en del av bedömningen om ett vårdslöst brott är mindre allvarligt

Vi föreslår att bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott ändras även i den del som gäller straffrihet vid mindre allvarliga gärningar. Förändringen motiveras dels av att praxis inte gett ett entydigt svar på vilka omständigheter som ska vägas in i bedömningen, dels av att det funnits oklarheter i vilka typer av efterkontroller som ansetts tillräckligt täckande för att utgöra ett skydd för förmånen så att gärningar som upptäcks i dessa kan vara straffria. Bestämmelsen bör därför förtydligas genom att det uttryckligen anges att risken för ekonomisk skada ska beaktas. På det sättet blir det tydligt att domstolarna ska göra en sammanvägd bedömning av beloppet, risken för ekonomisk skada för staten, kommunen eller arbetslöshetskassan och övriga omständigheter. Vi ger också exempel på hur en efterkontroll ska vara konstruerad för att anses så heltäckande som bestämmelsen avser.

Preskriptionstiden för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott ska förlängas till fem år

Det tar ofta lång tid innan ett bidragsbrott kommer till rättsväsendets kännedom. Först ska den anmälande myndigheten upptäcka att det rör sig om en misstänkt felaktighet, vilket i sig kan vara långt efter att brottet begåtts. Sedan undersöks ofta om det kan bli aktuellt att betala tillbaka det belopp som betalats ut felaktigt. Först efter detta polisanmäls det misstänkta brottet, som sedan ska utredas av polis och åklagare för att i vissa fall slutligen avgöras i domstol. Detta innebär att många mindre allvarliga brott preskriberas innan de hunnit lagföras. Vi föreslår därför att preskriptionstiden för ringa och vårdslöst brott förlängs från två år till fem år, dvs. samma som gäller för bidragsbrott av den så kallade normalgraden. Det är också vad som gäller för motsvarande brott på skatteområdet. På det sättet kommer vi närmare regeringens målsättning att

skyddet för statens intäkts- och utgiftssida i huvudsak ska vara lika starkt.

Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

Vi föreslår att lagen om underrättelseskyldighet får ett utökat tillämpningsområde enligt vad vi föreslagit för bidragsbrottslagens del. Lagen ska alltså även gälla sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. I konsekvens med bidragsbrottslagen ska lagen om underrättelseskyldighet även omfatta pensioner. Dessutom föreslår vi att kommunerna ska ingå i den krets av aktörer som är skyldiga att lämna underrättelser.

Vi har däremot inte funnit skäl att utvidga tillämpningsområdet ytterligare till att omfatta övriga utbetalningar till företag och organisationer eller utbetalning av EU-medel. Inte heller bör kretsen av underrättelseskyldiga aktörer utvidgas ytterligare.

Summary

Our remit

The Benefit Crime Act came into effect on 1 August 2007. The main objective of the Act is to reduce the number of incorrect payments, and to strengthen confidence in welfare systems. Furthermore, the Act is to create effective protection of welfare systems under criminal law, so that they can be maintained in the long term.

Under the Act, a person who submits incorrect information, or who neglects to report altered circumstances that he or she is obliged to report under laws or statutes, and in so doing creates a risk of a financial benefit being paid out in error or in excess of the correct amount from the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Pensions Agency, the Swedish Board of Student Finance (CSN), the Swedish Migration Agency, the Swedish Public Employment Service, the municipalities or unemployment insurance funds, shall be convicted of a benefit offence. "Financial benefit" refers to contributions, remuneration and loans for personal purposes. The benefit offence can be minor, normal or major. If a person lacks intent, but commits the described offence out of gross negligence, the person shall be convicted of a negligent benefit offence.

As part of efforts to counteract incorrect payments from welfare systems, the Act on the Notification Obligation in the event of Incorrect Payments from Welfare Systems was also introduced. That Act covers, with the exception of municipalities, the same agencies and organizations as the Benefit Crime Act, as well as the Swedish Tax Agency and the Swedish Enforcement Authority. The parties have a specific duty of notification and, if there is reason to assume that a financial benefit has been decided or paid out in error or in excess of the correct amount, as a main rule they shall inform the agency or organization that made the decision.

We have been commissioned to perform a broad evaluation of the Act in order to investigate how the provisions have worked in practice, the consequences of the Act, and whether the purposes of the reform have been fulfilled. Since the Benefit Crime Act and the Act on the Notification Obligation in the event of Incorrect Payments from Welfare Systems are applicable to the same financial benefits, our evaluation also covers that legislation.

Our remit has included

- studying whether the purposes behind the introduction of the Benefit Crime Act have been fulfilled,
- studying whether, and if so how, the provisions of the Benefit Crime Act have affected citizens' confidence in welfare systems,
- appraising the effects of the introduction of the Benefit Crime Act on public finances,
- studying what the consequences of the introduction of the Benefit Crime Act and the Notification Obligation in the event of Incorrect Payments from Welfare Systems have been for agencies, municipalities and unemployment insurance funds, and
- identifying the knowledge possessed by agencies, municipalities and unemployment insurance funds about the legislation, how various agencies, municipalities and unemployment insurance funds work to preclude and prevent benefit crime, and how the Notification Obligation Act is applied, and
- studying how they ensure that legal proceedings are brought against perpetrators of benefit crime, the extent to which suspected offences are reported to the police, as well as the level of quality of such reports and how they are investigated.

Our remit has also included investigating whether there are grounds for amending the Benefit Crime Act or the Act on the Notification Obligation in the event of Incorrect Payments from Welfare Systems. We have also had to take a stance on certain specific issues pertaining to the wording of the Act. This has been a matter of whether the provision regarding negligent benefit offences is fit-for-purpose, and whether there is a need to amend the provision regarding major benefit crime, in order to attach even greater importance to

whether the offence has formed part of criminal activity that has been committed systematically or to a substantial extent. In this context, we have also had to take a position on a potential need to tighten the scale of penalties. A specific part of our remit has been to perform a review of practice, including studying whether there are any particular interpretation problems or other difficulties in applying the provisions of the Benefit Crime Act.

Based on the findings of the evaluation, we have had to take a stance on whether the Benefit Crime Act or the Act on the Notification Obligation in the event of Incorrect Payments from Welfare Systems need to be amended and, in that case, submit proposals for the requisite legislative amendments. We have also had the opportunity to propose other measures to prevent incorrect payments.

Our analysis and the conclusions we drew from it

To determine how the work to combat benefit crime is carried out in practice, we conducted a survey and a number of study visits at the relevant agencies, and a selection of Sweden's unemployment insurance funds and municipalities. Based on these activities, we conclude that the Benefit Crime Act has resulted in a greater focus on issues pertaining to benefit crime among many of the paying agencies, unemployment insurance funds and municipalities. However, work related to administration is perceived to have increased, mainly in terms of the work involved in reporting matters to the police, ensuing from the duty to report such matters. However, looking at the period 2008–2015, the number of reported benefit offences has, as a total, neither increased nor decreased. The financial consequences of introducing the legislation have proven difficult to measure, either because the agencies have not calculated them, or because they have been difficult to estimate. It has not been possible, within the bounds of our remit, to obtain any basis for a more thorough estimation of the effect of the Act's introduction on public finances. However, insofar as the analysis shows, none of the paying agencies, the Swedish Police or the Swedish Prosecution Authority, have needed to request higher appropriations as a result of the introduction of the Benefit Crime Act. Therefore, the effect on the state budget can be considered neutral. Knowledge about the legisla-

tion has not been measured, although it is generally stated to be sufficient as regards the Benefit Crime Act, whereas the duty of notification is lesser known. Information and controls are stated to be important tools for precluding and preventing criminal activity, and several of the surveyed entities are working to enhance the effectiveness of their control work. Most indicate effective control work, and actually reporting suspected criminal activity, as the most effective approach for reaching the point of bringing legal proceedings. However, several circumstances prevent the reporting duty from having full effect, including a lack of resources as well as considerations about whether the evidence suffices for prosecution. In terms of the proportion of suspected crimes that are reported to the police, we find that the agencies, municipalities and unemployment insurance funds are in any case not reporting matters excessively. A factor that complicates the process is that it is unclear which measures the agencies may, or should, take in order to investigate suspected benefit crime prior to reporting it. Also, the preliminary assessment of intent or gross negligence, which must be performed prior to reporting the matter, often causes problems. Once a matter has actually been reported, the feedback from the judicial system is considered deficient, especially in terms of why a case is dismissed. Although the quality of reporting has improved, a large proportion is still perceived to lead to a decision by the police or prosecutor to dismiss the case.

The Notification Obligation Act is not considered to have taken full effect. Reasons for this include uncertainty about the situations in which a notification should be sent, the information that – in that case – may, should or must be enclosed, and the fact that processing is done manually, which is time-consuming. Although certain measures could increase the impact of the Act, in our view expectations about which problems the Act can resolve must be reasonable.

Regarding the question of the Benefit Crime Act having led to a reduction in incorrect payments, we must ascertain that, because the size of the incorrect payments is unknown, we cannot say whether they have actually decreased either. However, one aspect that is clear from our analysis is that the increased focus on controls prompted by the Act has produced positive financial effects on many fronts. In terms of confidence in welfare systems, we have found some support

for the Benefit Crime Act potentially having contributed to a more severe view of benefit fraud.

Finally, we wish to emphasize the need for a common state pay-out function, and the importance of that matter being investigated as soon as possible.

Our proposals for measures

Extending the scope of the Benefit Crime Act

That the scope of the Benefit Crime Act is much too narrow has been pointed out as a problem in various contexts. We therefore propose that the scope of the Benefit Crime Act be extended to include such financial support as is administered by the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Public Employment Service or the municipality, and which concerns an individual but is not paid out to that individual. That way, support paid out to companies, or which accrues to them as a tax credit, is also covered by the Act. Such offences are currently judged as fraud. It will also be clear that assistance allowance is covered by the Act, irrespective of whether it is, as instructed by the individual, paid out to the company that arranges the assistance, or directly to the individual. We have not found reason for the Act to be extended in other respects, e.g. as regards payments of EU funds or the wage guarantee. Neither do we find sufficient basis from our inquiry to consider that the Benefit Crime Act should cover all state payments to companies or organizations.

The maximum penalty for major benefit crime should be increased to six years' incarceration

A consequence of such extension is that certain crimes that are currently judged as fraud would instead be judged under the Benefit Crime Act. By increasing the scale of penalties for major benefit crime to a maximum six-year penalty, there is an adaptation to the provision regarding major fraud. This also corresponds with the scale of penalties for major tax offences, which is in line with the idea that the protection of state expenditures provided by

criminal law should be as strong as the protection of its revenues. In addition, the conditions improve for the courts in terms of their ability to decide on an appropriate penalty for serious crimes committed against welfare systems.

The provision regarding major offences should be amended

When considering whether a benefit offence is major, particular consideration should be given to whether the offence pertained to substantial amounts, whether the person who committed the offence used falsified documents, or whether the offence formed part of criminal activity that was committed systematically or to a substantial extent. Around five price base amounts (SEK 232 500, in 2018) is used, in practice and in the preliminary works, as a benchmark for what constitutes "substantial amounts". It is very uncommon for such large amounts to be paid out on one single occasion. Considering that each payout, according to practice, is considered to be one offence, that could imply that one single benefit offence could almost never qualify as "major" for that reason alone. Also, our review of practice shows that the courts, to varying degrees, have taken account of the criminal activity as a whole when considering how to classify the offence. In order to improve predictability and enable more uniform judgement, whereby greater consideration is given to the significance of the overall criminal activity, we propose that the provision be amended. When considering whether a benefit offence is major, particular consideration shall – besides what is currently applicable – also be given to whether the overall criminal activity amounted to a significant sum. The provision clarifies that it is possible to consider one single deed to be a major offence if the overall criminal activity pertains to substantial amounts.

Offences under the Benefit Crime Act should only be reported to the Swedish Police

Today, offences against the Benefit Crime Act shall be reported to the police or prosecutors. However, current practice is that the matters reported to the Swedish Prosecution Authority are, in general, trans-

ferred to the Swedish Police. The current regulations, setting out that the matter shall be reported to a prosecutor, thus serve no practical purpose. To better reflect the actual circumstances, we propose that the Swedish Police be the sole recipient of reports of offences under the Benefit Crime Act.

It should be possible to convict significantly negligent persons of negligent benefit offences

The question of what constitutes "gross negligence" in the sense of the Benefit Crime Act has been subject to review by the Supreme Court in one case. The judgement passed at the time by the Supreme Court, and how various actions have been judged in subsequent practice, in our opinion motivate an amendment to the provision regarding negligent offences. In our opinion, the judgement has implied that punishable practices have fallen outside of the punishable scope. We therefore propose that criminal liability should also include significantly negligent persons. The provision underscores the responsibility of the beneficiary to ensure that all relevant information is provided and is correct, and the importance of asking the responsible agency, municipality or unemployment insurance fund if there is anything that the beneficiary does not understand or which appears unclear.

The risk of financial loss should form part of the assessment of whether a negligent offence is less serious

We propose that the provision regarding negligent benefit crime be amended, also in the part pertaining to impunity for less serious offences. The amendment is motivated, in part, by the fact that practice has not provided a consistent answer as to which circumstances should be weighed into the judgement and, in part, by the fact that there have been ambiguities in terms of which types of follow-up controls have been considered sufficiently comprehensive to constitute protection of the benefit in that offences detected therein can be exempted from punishment. The provision should therefore be clarified by means of it being explicitly set forth that consideration shall be given to the risk of financial loss. That way, it

is made clear that the courts should perform an overall judgement of the amount, risk of financial loss for the state, municipality or unemployment insurance fund, and other circumstances. We also provide examples of how a follow-up control should be devised in order to be considered as comprehensive as the provision intends.

The limitation period for minor benefit offences and for negligent benefit offences should be extended to five years

It often takes a long time for a benefit offence to come to the attention of the judicial system. First, the reporting agency must discover that a suspected error has been committed, which could occur a long time after the offence was committed. Then, it is often investigated whether the erroneously disbursed amount can be paid back. It is only after that time that a suspected offence is reported to the police. The case is then investigated by the police and prosecutors, and is then ultimately settled in court in some cases. This means that many less serious offences are barred by limitation before there has been sufficient time to bring legal proceedings against them. We therefore propose that the limitation period for minor and negligent offences be extended from two to five years, i.e. the same limitation period as that which applies to "normal-degree" benefit offences. This is also what applies to equivalent offences in the field of taxes. That way, we get closer to the Government's goal of the protection of the state's revenue and expenditure sides essentially being equally strong.

Extending the duty of notification in the event of incorrect payments from welfare systems

We propose that the Notification Obligation Act be broadened in scope in line with our proposal for the Benefit Crime Act. The Act should therefore also include such financial support as is decided by the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Public Employment Service or the municipality, and which concerns an individual but is not paid out to that individual. Like the Benefit Crime Act, the Notification Obligation Act should also cover

pensions. In addition, we propose that municipalities should be included in the group of entities that have a duty of notification.

However, we have not found reason to extend the scope further to include other payouts to companies and organizations, or payouts of EU funds.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Genom detta föreskrivs dels att 1, 3, 4, och 6 §§ bidragsbrottslagen (2007:612) ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 § [1]	
Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.	
	Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunerna och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde.
3 §	
Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst *fyra* år.	Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst *sex* år.

[1] Senaste lydelse 2009:1525.

Vid bedömningen om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas	Vid bedömningen om brottet är grovt *ska* 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.	3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt, i större omfattning *eller rört betydande belopp*.

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.	Den som *i väsentlig mån är oaktsam och* 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.	Om gärningen med hänsyn till beloppet, *risken för ekonomisk skada* och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

6 §[2]

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten *eller till Åklagarmyndigheten* om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.	Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.
	7 §
	Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får en person dömas till påföljd för ringa bidragsbrott enligt 2 § eller brott enligt 4 §, om den misstänkte häktats eller fått

[2] Senaste lydelse 2014:667.

del av åtal för brottet inom fem år från brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.	Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, *pensioner* och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. *Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunerna och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde.*
	2 §[2]
Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala	Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala

[1] Senaste lydelse 2009:1015.
[2] Senaste lydelse 2009:1015.

studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.	studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunerna* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007.[1] Det huvudsakliga syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Lagen ska vidare skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt.[2] Enligt lagen ska den som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla 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 betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, dömas för *bidragsbrott*. Med ekonomisk förmån avses bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål. Bidragsbrottet kan vara ringa, av normalgraden eller grovt. Om någon saknar uppsåt, men begår den beskrivna gärningen av grov oaktsamhet, ska personen dömas för vårdslöst bidragsbrott.

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes även lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.[3] Enligt denna lag har Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna en särskild underrättelseskyldighet. De ska som huvudregel, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett

[1] Se prop. 2006/07:80, bet. 2006/07: SfU12, rskr. 2006/07:214.
[2] Se anförd prop., s. 1 och 57.
[3] Se prop. 2007/08:48, bet. 2007/08: SfU7, rskr. 2007/08:166.

för högt belopp, underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

När bidragsbrottslagen infördes uttalade regeringen att den hade för avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser det fick för rättsväsendets myndigheter och även i övrigt följa upp reformen när den varit i kraft under en tid. Detta framhöll även socialförsäkringsutskottet vid den riksdagsbehandling som följde.[4] Att regeringen avsåg att göra en utvärdering av bidragsbrottslagen framgick också av skrivelsen med anledning av Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) där effektiviteten i statens arbete med att motverka bidragsbrott granskades.

Bidragsbrottslagen har nu varit i kraft i tio år. Enligt regeringen borde det därför vara möjligt att konstatera vilka effekter lagstiftningen fått.

2.2 Utredningens uppdrag

Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att göra en bredare utvärdering av lagen för att undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken, vilka konsekvenser som lagen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts. Eftersom bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är tillämpliga på samma ekonomiska förmåner omfattar vår utvärdering därför även denna lagstiftning.

I vårt uppdrag har ingått att

- undersöka om syftena bakom införandet av bidragsbrottslagen har uppnåtts,
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, bestämmelserna i bidragsbrottslagen har påverkat medborgarnas tilltro till välfärdssystemen,
- göra en uppskattning av de offentligfinansiella effekterna av bidragsbrottslagens införande,
- undersöka vilka konsekvenser införandet av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar

[4] Se prop. 2006/07:80, s. 93 och bet. 2006/07: SfU12, s. 25.

från välfärdssystemen fått för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samt

- kartlägga bl.a. vilken kunskap som finns hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om lagstiftningen.

Ett flertal myndigheter och utredningar har under åren lyft fram *behovet av att utvidga lagarnas tillämpningsområden*. Som vi tidigare beskrivit omfattar lagarna endast utbetalningar från vissa särskilt angivna välfärdssystem för personliga ändamål. Utbetalningar från det offentliga där syftet indirekt är att gynna enskildas personliga ändamål, t.ex. genom lönesubventioner, faller däremot utanför liksom utbetalning av EU-medel. I vårt uppdrag har därför ingått att

- utreda om det finns skäl att förändra bidragsbrottslagens eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemens tillämpningsområden.

När det gäller frågan om *bidragsbrottslagen är tillräckligt effektiv* har det ingått i vårt uppdrag att

- utreda hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott och hur lagen om underrättelseskyldighet tillämpas,
- hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs, i vilken utsträckning som misstänkta brott polisanmäls samt vilken kvalitet anmälningarna håller och hur de utreds.

I vårt uppdrag har också ingått att *se över hur bidragsbrottslagen är utformad*. En av anledningarna är det straffansvar för grovt oaktsamma gärningar som infördes genom bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott. I förarbetena betonades vikten av att en förmånstagare anstränger sig för att så långt möjligt ta del av den information som lämnas och kontaktar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart samt att den enskilde har ett ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta. Högsta domstolen har i ett mål (NJA 2013 s. 369) konstaterat att det inte var grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening när en kvinna i en ansökan om försörjningsstöd lät bli att redovisa att hon fått skatte-

återbäring med drygt 10 000 kronor, trots att blanketten för ansökan innehöll en särskild rad för uppgift om bl.a. belopp om sökanden hade fått överskjutande skatt. Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande och utifrån de utgångspunkter som redovisats ovan har det ingått i vårt uppdrag att

- ta ställning till om utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig.

Vi har också haft att överväga om det finns behov av att ändra bestämmelsen om grovt bidragsbrott. När det i lagen talas om betydande belopp som skäl att anse ett brott som grovt, används i praxis ett riktmärke på omkring fem prisbasbelopp. Att så stora summor betalas ut vid ett tillfälle är mycket ovanligt. Vi ska därför undersöka om bestämmelsen behöver ändras, så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

I detta sammanhang har vi också haft att ta ställning till ett eventuellt behov av en skärpning av straffskalan. Innan bidragsbrottslagen infördes prövades gärningarna mot bestämmelserna om straffansvar för bedrägeri i brottsbalken. Medan straffminimum för grovt bidragsbrott är detsamma som för grovt bedrägeri är straffmaximum lägre, fängelse i högst fyra år, jämfört med sex år för grovt bedrägeri. Skillnaden motiverades i förarbetena med att det i förhållande till andra typer av bedrägerier var svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år. Utifrån praxis har vi haft att undersöka om det antagandet stämmer överens med dagens verklighet. I vårt uppdrag har särskilt ingått att

- utreda behovet av en ändrad straffskala för bidragsbrott,
- genomföra en praxisgenomgång, bl.a. i syfte att undersöka om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen och
- utreda om det i övrigt finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Direktiven i sin helhet finns i *bilaga 1–2*.

2.3 Hur vi har arbetat

Arbetet inleddes i december 2016. Vi har haft nio sammanträden med utredningens experter, varav ett tvådagars-internat.

För att kartlägga hur arbetet mot bidragsbrott bedrivs i praktiken och hur tillämpningen av underrättelseskyldigheten ser ut har utredningen skickat en enkät till Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt ett urval av kommuner och arbetslöshetskassor. Frågorna har sedan följts upp med studiebesök. En närmare beskrivning av hur den delen av arbetet har gått till finns i avsnitt 5.1.

Dessutom har vi, i enlighet med direktiven, genomfört en praxisgenomgång för att bl.a. undersöka om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen. Vi har hämtat in och gått igenom ett urval av domar från samtliga hovrätter och Högsta domstolen.

Utredningen har haft kontakt med forskare på Brottsförebyggande rådet (Brå) och har hämtat in upplysningar från och samrått med företrädare för Ekobrottsmyndigheten och Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet).

Vi har också i enlighet med vårt uppdrag samrått med andra utredningar, främst Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Ju 2015:10), som redovisade sitt uppdrag den 2 maj 2017, och Delegationen för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07), men även LSS-utredningen (S 2016:03).

2.4 Våra källor

Utredningen har tagit del av en mängd utredningar, rapporter, och årsredovisningar som berör bidragsbrott och myndigheternas kontrollarbete. Som vi har nämnt ovan har utredningen även fått information genom den enkätundersökning som myndigheter, a-kassor och kommuner svarat på samt intervjuer med personer som arbetar med bidragsbrott.

2.5 Hur betänkandet är disponerat

Vi inleder med att i kapitel 3 redovisa några utgångspunkter för vårt arbete; vad vi vet om bidragsbrottsligheten i Sverige, en kortare beskrivning av de uppdrag som andra närliggande utredningar har fått och en sammanfattning av tidigare utredningars förslag för att stävja fusk och felaktigheter inom välfärdssystemen. I kapitel 4 redogör vi för den utredning som låg till grund för bidragsbrottslagen samt för gällande rätt, dvs. bestämmelserna i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet. Vi beskriver sedan översiktligt en rad förmåner som faller utanför lagstiftningen och där vi har fått i uppdrag att undersöka behovet av ett ökat straffrättsligt skydd. I kapitel 5 kartlägger vi hur myndigheterna, a-kassorna och kommunerna arbetar mot bidragsbrott samt hur polis och åklagare hanterar polisanmälningarna. De slutsatser vid dragit av kartläggningen redovisas i kapitel 6 och resultatet av vår praxisgenomgång i kapitel 7. Utredningens överväganden och förslag framgår av kapitel 8. Därefter följer ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 9) och förslagens konsekvenser (kapitel 10). Betänkandet avslutas med en författningskommentar (kapitel 11).

2.6 Utredningar med närliggande uppdrag

Under senare tid har regeringen tillsatt en rad utredningar med syfte att värna välfärdssystemen. Som tidigare nämnts har vi haft en skyldighet att samråda med några av dem, nämligen Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Ju 2015:10), Delegationen för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07) och LSS-utredningen (S 2016:03). Nedan följer en kortare redogörelse för deras uppdrag och i förekommande fall en sammanfattning av de förslag som lämnats.

Utredningen om systematisk och organiserad ekonomisk brottslighet mot välfärden

I september 2015 (dir 2015:96) fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet var att identi-

fiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

I sitt betänkande *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, (SOU 2017:37) som lämnades i maj 2017 ansåg utredningen att det i dag finns otillräckliga förutsättningar för myndigheter att bekämpa välfärdsbrottsligheten och att det förekommer felaktiga uppgifter i register som ligger till grund för utbetalningar. Utredningen kom även fram till att myndigheter inte har tillräckliga möjligheter att kontrollera om inrapporterade uppgifter är korrekta. Mot denna bakgrund föreslog utredaren bl.a. att:

- En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas hos Försäkringskassan och att mål om brott mot bidragsbrottslagen handläggs vid Ekobrottsmyndigheten.
- Regeringen bör utreda frågan om en samordnad statlig utbetalningsfunktion.
- Regeringen bör se över förutsättningarna att minska antalet utfärdare av ID-handlingar och koncentrera ansvaret till en myndighet. Transportstyrelsen får i uppdrag att se över rutiner vid utlämnande av körkort.
- Myndigheternas möjligheter till informationsutbyte utökas.
- Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ges möjlighet att göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt. Ett folkbokföringsbrott införs.
- Uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får utökade möjligheter att inhämta uppgifter från andra aktörer om juridiska personer.
- Straffet för grovt bidragsbrott skärps till max 6 år och bidragsbrottslagen utvidgas till att också omfatta utbetalningar till bl.a. juridiska personer.

Betänkandet har gått ut på remiss och bereds för närvarande i regeringskansliet.

Vi återkommer i kapitel 8 till hur vi ser på utredningens förslag som rör bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Samma dag som vår utredning tillsattes beslutade regeringen (dir. 2016:60) att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa. Vidare ska delegationen komplettera andra utredningar inom området. Delegationen ska vidare bl.a.

- vara ett kunskapsforum inom området och ett stöd för både regeringen och de aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar och lån från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, samt bidra till kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling,
- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet när det gäller att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella,
- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen,

- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov lämna förslag till ny reglering för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar samt
- bidra till att konsekvenserna av överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen tas upp i den offentliga debatten, i olika forum och i olika kommunikationskanaler.

Delegationen ska även lämna förslag till hur det fortsatta arbetet på området bör utformas efter att delegationen har avslutat sitt uppdrag.

Delegationen redovisade i januari 2017 en arbetsplan för sin fortsatta verksamhet, inklusive tidpunkter för kontinuerliga avrapporteringar för olika delar av uppdraget (Komm2017/00151/Fi 2016:07). Senast den 1 december 2019 ska en slutlig redovisning av uppdraget lämnas till regeringen.

LSS-utredningen

Den 26 maj 2016 beslutade regeringen att ge en utredare i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och av assistansersättningen (dir. 2016:40). Syftet med uppdraget är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS samt att lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet.

Utredningen ska göra en grundläggande översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistent, nödvändiga förändringar i regelverket samt genom förstärkt kvalitet och träffsäkerhet i övriga insatser i LSS.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

3 Tidigare utredningar och myndighetsuppdrag, omfattningen av felaktiga utbetalningar och attityder till fusk

Ett av bidragsbrottslagens syften är att värna välfärdssystemen och stärka medborgarnas tilltro till dessa. Efter att lagen infördes har en rad utredningar och myndigheter fått i uppdrag att undersöka olika åtgärder för hur det arbetet kan bedrivas för att bl.a. bli mer effektivt. Det finns därför anledning för oss att i översiktliga drag beskriva dessa förslag och vad de lett till. I vilken utsträckning det förekommer fusk och felaktigheter inom välfärdssystemen är en omdiskuterad fråga. I detta kapitel ger vi en kort beskrivning av tidigare försök att uppskatta de fel som begås av myndigheter och enskilda, såväl avsiktliga som oavsiktliga, och den kritik som riktats mot undersökningarna. I det sammanhanget blir det intressant att titta på vad medborgarna – som både finansierar och tar del av välfärdssystemen – har för syn på bidragsbrott och överutnyttjande. Vi redogör därför i stora drag för den forskning som finns på området, med fokus på resultat från de senaste åren.

3.1 Tidigare arbete och förslag i syfte att värna välfärden och motverka felaktiga utbetalningar

FUT-delegationen och närliggande utredningar

Under 1990-talet visade ett flertal undersökningar att kontrollerna av socialförsäkringssystemet var eftersatta och att styrningen var bristfällig. Mot bl.a. den bakgrunden beslutade regeringen under 2005 om ett åtgärdspaket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystemen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen), liksom de utredningar som ledde fram till bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen var ett led i det arbetet. FUT-delegationen skulle vara ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar. I uppdraget ingick även att föreslå åtgärder för att minska fusk och felaktigheter inom olika skattefinansierade försäkrings- och bidragssystem. Delegationen redovisade sina samlade slutsatser i slutbetänkandet *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74). Där konstaterades att välfärdssystemen grundar sig på uppgifter om t.ex. inkomst, förmögenhet, arbete och boende som i många fall den som söker ersättning ska samla in. För en enklare och snabbare handläggning borde uppgifter som lämnats till en myndighet vara åtkomliga för övriga myndigheter, menade delegationen och föreslog t.ex. månadsvisa inkomstuppgifter som myndigheterna kunde hämta direkt från Skatteverket.

För att arbetet med att bekämpa bidragsbrott skulle bli mer effektivt behövdes ytterligare regeländringar, ansåg delegationen, och föreslog att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen skulle utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till

- arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om samt till
- vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar om.

Man föreslog även att lagen om underrättelseskyldighet skulle utvidgas dels till att omfatta kommunernas socialtjänst, dels arbetsmarknadspolitiska stöd. För att avlasta rättsväsendet från hantering av bidragsbrott som rör mindre belopp föreslogs dessutom att frå-

gan om en administrativ sanktionsavgift som alternativ till polisanmälan borde utredas vidare.

De s.k. månadsuppgifterna införs stegvis från den 1 juli 2018 (se vidare under rubriken *Riksrevisionens granskningsrapporter* nedan). Övriga förslag har inte lett till lagstiftning.

Samverkansuppdraget

För att fortsätta arbetet mot felaktiga utbetalningar efter att FUT-delegationen lämnat sitt betänkande beslutade regeringen i mars 2009 om ett samverkansuppdrag.[1] Elva myndigheter skulle tillsammans utveckla metoder för och redovisa resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.[2] Ekonomistyrningsverket (ESV) samordnade och ledde arbetet, som rapporterades genom tre årliga skrivelser till regeringen mellan 2010 och 2012.

Enligt uppdraget skulle myndigheterna samverka och genomföra löpande systemövergripande *riskanalyser och omfattningsstudier* samt definiera och sammanställa systemövergripande *statistik och indikatorer* i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Det ingick också att ta fram användarvänliga och enhetliga metoder för att *beräkna kostnader för kontroller* och samordning av *informationsinsatser*. Myndigheterna skulle även samråda kring *elektroniskt informationsutbyte* och följa upp hur lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen hade implementerats. Dessutom skulle man lämna förslag på systemövergripande regeländringar och organisations- och verksamhetsförändringar som kunde bidra till att minska felaktiga utbetalningar samt föreslå former för fortsatt samverkan.

Statskontoret fick i uppdrag att utvärdera projektet och bl.a. lämna förslag på fortsatta åtgärder. I promemorian *Uppföljning av*

---

[1] Regeringsbeslut 2009-03-05, Fi2009/2137 (delvis), *Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

[2] Se Ekonomistyrningsverkets skrivelse 2010:7 *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009*, s. 3. Myndigheterna var Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens tjänstepensionsverk. Sveriges kommuner och landsting, företrädare för kommunala nämnder, Arbetslöshetskassornas Samorganisation och representanter för arbetslöshetskassor bjöds in och deltog i olika utsträckning.

samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen från 2012 bedömde Statskontoret att samverkansuppdraget snarare resulterat i problembeskrivningar än konkreta förslag om hur felaktiga utbetalningar kan motverkas. Arbetet hade inte lett till den samlade bild av förekomsten av felaktiga utbetalningar som efterfrågats och inte heller till några systemövergripande åtgärdsförslag. En bred samverkan mellan alla berörda myndigheter var inte ett optimalt sätt att bedriva arbetet mot felaktiga utbetalningar menade Statskontoret och skillnaderna mellan de aktuella myndigheterna och organisationerna respektive mellan olika trygghetssystem försvårade arbetet avsevärt. Enligt Statskontoret borde arbetet framöver bedrivas med en tydligare uppdelning mellan å ena sidan fusk och bidragsbrott och å andra sidan att utbetalningar ska vara rätt ur ett kundperspektiv – det ska vara lätt att göra rätt, men svårt att göra avsiktliga fel. Arbetet mot felaktiga utbetalningar borde enligt Statskontoret kopplas tydligare till arbetet med intern styrning och kontroll hos myndigheterna och styras via respektive myndighets instruktion och regleringsbrev.[3]

Riksrevisionens granskningsrapporter

I rapporten *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten* (RiR 2011:20) granskade Riksrevisionen statens insatser mot bidragsbrott efter att bidragsbrottslagen införts. Granskningen visade att det överallt i den kedja av myndigheter som hanterar bidragsbrott fanns effektivitetsbrister. Bidragsbrottsärenden blev liggande och genomströmningstiderna var långa. Många ärenden lades ned i olika delar av utredningskedjan och många bidragsbrott klarades inte upp. Enligt Riksrevisionen fanns det risk för att problemen motverkade den preventiva effekt som regeringen ville uppnå med bidragsbrottslagen.[4]

Hur regeringen och Försäkringskassan arbetat med att motverka felaktiga utbetalningar sedan 2012 granskade Riksrevisionen i rapporten *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet (*RiR 2016:11*)*. Den övergripande slut-

[3] Statskontorets promemoria *Uppföljning av Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2012-04-16, Dnr 2009/60-5, s. 3–7.
[4] Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänka bidragsbrotten* (RiR 2011:20) s. 10–11.

satsen var att arbetet varit nedprioriterat, grundat på följande iakttagelser.

- Regeringen eller Försäkringskassan har inte efterfrågat eller genomfört någon ny skattning av de totala kostnaderna för de felaktiga utbetalningarna. Den senaste studien från 2010 visade att de felaktiga utbetalningarna kan ha uppgått till 8 miljarder kronor för de förmåner som ingår i granskningen. Försäkringskassans återkrav uppgick 2014 till cirka 1 miljard kronor vilket skulle innebära att knappt 13 procent har upptäckts.
- Handläggare på Försäkringskassan upplever att snabbhet har prioriterats framför att göra rätt och de har låtit bli att utreda misstänkta fel på grund av bl.a. tidsbrist.
- Varken regeringen eller Försäkringskassan har efterfrågat eller försökt utvärdera Försäkringskassans insatser i vad mån de minskar de totala felaktiga utbetalningarna, om de är kostnadseffektiva eller hur effektiv återkravsverksamheten är.

Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen och Försäkringskassan att mäta de totala felaktiga utbetalningarna och arbeta för att minska osäkerheten i beräkningarna samt att Försäkringskassan borde mäta hur effektiva deras insatser för att minska de felaktiga utbetalningarna är.[5]

Regeringen gav sin syn på iakttagelserna i en skrivelse till riksdagen. Där framgick att regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar kunde följas upp ytterligare, men ansåg att det saknades belägg för att konstatera att arbetet hade prioriterats ner. Av den anledningen såg regeringen inte skäl till att vidta särskilda åtgärder i den delen. Som exempel på vad som gjorts de senaste åren för att fortsätta att upprätthålla det viktiga arbetet att förhindra felaktiga utbetalningar nämnde regeringen vårt uppdrag att utvärdera bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet samt beslutet att tillsätta Delegationen för korrekta utbetalningar och den omfattningsstudie som ska genomföras inom ramen för deras uppdrag. Slutligen framhöll regeringen sitt förslag om s.k. månads-

[5] Riksrevisionens rapport *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet (*RiR 2016:11*)* s. 5–8.

uppgifter, vilket innebär att uppgifter på individnivå om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag ska lämnas löpande till Skatteverket i stället för en gång årligen. Enligt regeringen kan Försäkringskassans tillgång till aktuella inkomstuppgifter i förlängningen innebära att myndigheten redan i samband med beslutet kan fastställa rätt belopp för t.ex. bostadsbidrag och därmed undvika vissa återkrav. Regeringen menade att detta även förbättrar kontrollen av de utbetalningar som gjorts eftersom felaktiga inkomstuppgifter bör bli enklare att upptäcka. Regeringen såg dessa underlag som en viktig grund i det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen av Försäkringskassans och andra myndigheters arbete med att motverka felaktiga utbetalningar.[6]

Förslaget om månadsuppgifter börjar gälla i huvudsak från den 1 juli 2018.[7]

Bidragsspärr (SOU 2008:100)

I december 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga om det var lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen kallad bidragsspärr och i så fall hur den närmare skulle se ut. I sitt betänkande *Bidragsspärr* (SOU 2008:100) föreslog utredningen att en sådan bidragsspärr skulle införas. Utredningen pekade på hur omfattande de felaktiga utbetalningarna var samt att delar av befolkningen hade en hög tolerans till vissa typer av bidragsbrott. En bidragsspärr skulle kunna vara en åtgärd för att påverka dessa attityder. Bidragsspärren skulle innebära att den som begått ett bidragsbrott inte skulle ha rätt att få det bidrag som brottet avsett under viss tid. Utredningen framhöll att en bidragsspärr skulle kunna verka avskräckande, värna välfärdssystemen på lång sikt och bidra till att reglerna kring välfärdssystemen uppfattades som rimliga och värda att rätta sig efter. Bidragsspärr kunde bli aktuell vid grova bidragsbrott, men även brott som omfattade mer än ett basbelopp eller upprepats vid minst tio tillfällen. Spärrtiden föreslogs bli mellan tre månader och två år, men i normalfallet ett år och skulle bara gälla det bidrag som brottet avsett.

[6] Regeringens skrivelse 2016/17:51, s. 1 och 7–8.
[7] Proposition 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen* och Skatteutskottets betänkande 2016/17:SkU21.

Enligt förslaget skulle det vara möjligt att avstå från att besluta om bidragsspärr i vissa fall, t.ex. om ett barn till den dömde skulle drabbas oskäligt hårt av en sådan. Förslaget omfattade i stort sett samma förmåner som bidragsbrottslagen med undantag för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och arbetslöshetsersättning. Det var de förvaltningsmyndigheter som beslutar om de aktuella bidragen och förmånerna som också skulle fatta beslut om bidragsspärren. Det beslutet skulle i sin tur kunna överklagas till domstol.

Betänkandet skickades på remiss. Förslaget har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Administrativa sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3)

I juni 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att överväga om det fanns behov av och var lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem för att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningen konstaterade att de kontroller som görs inte fångar upp alla felaktigheter och att det därför är av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Utredningen fann att det fanns behov av ett system med sanktionsavgifter. Det skulle innebära att den som lämnar oriktiga uppgifter som leder till en felaktig utbetalning kunde bli skyldig att utöver återkravet också betala en avgift. Något krav på uppsåt eller oaktsamhet skulle inte gälla och sanktionsavgifterna skulle därför omfatta fler handlingar än bidragsbrottslagen. Om den enskildes agerande framstod som ursäktligt eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften skulle man helt eller delvis kunna befrias från avgift. Förslaget innebar att de flesta misstänkta ringa eller vårdslösa bidragsbrott inte skulle anmälas till polis eller åklagare utan i normalfallet leda till sanktionsavgift. Avgiften föreslogs bli minst 500 kronor eller 20 procent av det belopp som betalats ut felaktigt. Dubbelbestraffning skulle inte förekomma, dvs. ett straffrättsligt förfarande och sanktionsavgift skulle inte komma ifråga för samma felaktiga utbetalning.

Betänkandet gick ut på remiss. Som fördelar lyfte remissinstanserna fram att den enskilde troligen skulle bli mer noggrann när han eller hon lämnar uppgifter samt minskad handläggningstid och därmed en snabbare reaktion från samhället när fel begås. Bland den kritik som förslaget mötte kan nämnas att storleken på den

förväntade preventiva effekten kunde ifrågasättas, att systemet skulle drabba redan svaga grupper, att kostnaderna var alltför höga och att det riskerade att bli rättsosäkert med så många aktörer inblandade. Flera instanser vände sig också mot förslaget att polis och åklagare inte skulle återrapportera till den utbetalande myndigheten när en anmälan inte ledde till lagföring. Systemet riskerade därmed att upplevas som orättvist, eftersom små fel som begåtts utan uppsåt skulle leda till sanktionsavgift, medan den som medvetet lämnat felaktiga uppgifter riskerade att helt slippa påföljd om uppsåt eller oaktsamhet inte kunde bevisas.

Betänkandet har inte lett till någon ny lagstiftning.

Vad bör straffas? (SOU 2013:38)

En del av Straffrättsanvändningsutredningens uppdrag var att analysera om det gick att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall kunde uppnås. När det gäller socialförsäkringsområdet bedömde utredningen att det borde bli föremål för fortsatta överväganden om sanktionsväxling från straff till avgift. Utredningen gav sin syn på de farhågor som framfördes under remissbehandlingen av det tidigare betänkandet *Administrativa sanktionsavgifter på trygghetsområdet* (SOU 2011:3) och framhöll att även om en sanktionsväxling inte framstod som helt invändningsfri var det ändå mycket som talade för en sådan. När det gäller den preventiva effekten konstaterades att det var vanskligt att påstå att ett sanktionssystem på trygghetssystemets område skulle få till följd att enskilda i större utsträckning avhåller sig från att begå överträdelser. Enligt utredningen kunde det dock inte bortses från att en större beivrandegrad kunde verka avhållande. Om de myndigheter och andra organ som i dag hanterar förmånerna i fråga gavs möjlighet att själva agera mot missbruk av systemet torde antalet överträdelser som beivras öka väsentligt, menade utredningen, som framhöll att inte minst den stora diskrepansen mellan anmälda och beivrade överträdelser talade i den riktningen. Om en förnyad översyn skulle resultera i en sanktionsväxling inom trygghetsområdet ansåg utredningen, till skillnad från vad som anfördes i det förra betänkandet, att de beteenden i bidragsbrottslagen som då skulle sanktioneras

med en avgift också borde avkriminaliseras. Det gällde ringa och vårdslöst bidragsbrott. Enligt utredningens mening fanns det möjligen också anledning att överväga att helt avkriminalisera bidragsbrott och i stället förlita sig på regleringen i BrB om bedrägeri och grovt bedrägeri. Vad som trots allt talade för att ha kvar en viss kriminalisering var enligt utredningen det förhållandet att underlåtenhet att upplysa om ändrade förhållanden inte utan vidare omfattas av bedrägeribestämmelsen i brottsbalken (s. 577–581).

Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till någon ny lagstiftning.

Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16)

Utredningen hade fått i uppdrag att bl.a. kartlägga felaktigheter i samband med utbetalningar av ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare och vid behov lämna förslag på åtgärder som kan förhindra detta. Utredningen konstaterade att för de gärningar som är straffbara vid ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller bedrägeribestämmelserna i brottsbalken och att Arbetsförmedlingens utbetalningar till dessa aktörer är betydligt mer omfattande än de till enskilda individer. Merparten av utbetalningarna omfattas därför inte av bidragsbrottslagen. För att minska de felaktiga utbetalningarna av arbetsmarknadspolitiskt stöd till arbetsgivare menade utredningen i likhet med FUT-delegationen och på de skäl som delegationen angav att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet borde utvidgas enligt delegationens förslag. Utredningen delade även delegationens ståndpunkt att det med den utformning av lagtexten som delegationen föreslog kunde gå att skilja de arbetsmarknadspolitiska stöden från stöd som betalas ut till arbetsgivare i andra syften. Eftersom Arbetsförmedlingen även betalar ut ersättningar till anordnare som inte är arbetsgivare tyckte utredningen att det borde övervägas om stöd till sådana anordnare skulle omfattas av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet (s. 218–219).

Förslaget har remissbehandlats men inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Regeringens styrning

Som ett led i arbetet mot felaktiga utbetalningar efter FUT-delegationens slutbetänkande har regeringen i sin styrning av berörda myndigheter infört krav i flertalet av myndigheternas instruktioner om att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Regeringen har successivt skärpt instruktionerna. För Försäkringskassans del har skrivningarna gått från att stävja bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar (Försäkringskassans instruktion för 2008) till att säkerställa att Försäkringskassan inte gör felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott (Försäkringskassans instruktion sedan 2010).[8] Detta har kompletterats med krav på återrapportering och särskilda uppdrag kring felaktiga utbetalningar i myndigheternas regleringsbrev.

Kraven har emellertid inte varit enhetliga. Det uppmärksammades i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37, s. 375 ff). Där föreslogs att förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala Studiestödsnämnden (CSN) skulle kompletteras med ett uppdrag för myndigheten att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. I dagsläget innehåller förordningen inget uttalat uppdrag att utföra kontroller eller motverka bidragsbrott. Av CSN:s regleringsbrev för 2017 framgår att myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalningar från studiestödssystemet endast sker till de som är berättigade till stöd. När det gäller hemutrustningslån som CSN också administrerar finns det i regleringsbrevet inte angivet något sådant mål. Utredningen bedömde att det inte var tillräckligt att uppgiften att kontrollera endast anges i regleringsbrev eftersom detta inte garanterar ett kontinuerligt fokus på kontrollfrågor över tid. Förordningen har därefter ändrats och bland myndighetens övergripande uppgifter anges att myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (se 4 § förordning (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden, som trädde i kraft den 1 januari 2018).

[8] 2 § fjärde stycket förordningen (2007:1 235) med instruktion för Försäkringskassan och 2 § tredje stycket förordningen (2009:1 174) med instruktion för Försäkringskassan.

3.2 Tidigare försök att uppskatta fusket inom välfärdssystemen

Delegationen mot felaktiga utbetalningar

I FUT-delegationens uppdrag ingick att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar och föreslå åtgärder för att minska dessa. Resultatet av mätningarna presenterades i delrapporten *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Under 2007 djupstuderade delegationen 16 trygghetssystem och en översiktlig analys gjordes av ytterligare 30 system. En sammantagen bedömning visade att cirka 4 procent av utbetalningarna var fel, vilket motsvarade 18–20 miljarder kronor. Det inkluderade ett mörkertal, det vill säga fel som i regel inte upptäcks. Av de felaktiga utbetalningarna bedömdes 50 procent bero på avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent oavsiktliga fel från myndigheter. Detta innebar att brottsligheten i form av uppsåtliga bidragsbrott kunde uppskattas till omkring 10 miljarder kronor. De fem trygghetssystem som bedömdes ha störst andelar felaktiga utbetalningar redovisas i följande tabell.[9]

Tabell 3.1 Trygghetssystem som bedöms ha störst andelar felaktiga utbetalningar, procent

	Procent
Ekonomiskt bistånd	18,2
Tillfällig föräldrapenning	13,7
Assistansersättning	10,9
Föräldrapenning	9,7
Ersättning till asylsökande	8,5

Försäkringskassans omfattningsstudier

Försäkringskassan bedömde i sin kartläggning 2009 att de felaktiga utbetalningarna uppgick till 3,7 procent, vilket motsvarade cirka 16,4 miljarder kronor. När det gäller felens andel av de totala utbetalningarna per förmånsslag kan nämnas sjukpenning (17,3 pro-

[9] *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 7, s. 13–15.

cent), assistansersättning (10,5 procent), bostadstillägg till pensionärer (10,10 procent), sjuk- och aktivitetsersättning (7,6 procent), tillfällig föräldrapenning (5,9 procent) och föräldrapenning (3,6 procent). Felutbetalningarna för sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning och assistansersättning bedömdes uppgå till 11 miljarder, vilket motsvarade två tredjedelar av de felaktiga utbetalningarna. De tre förmånerna bedömdes ha en relativt stor andel fel samtidigt som de stod för 25 procent av de totala utbetalningarna. När det gäller orsaken till felen fördelade det sig med en tredjedel vardera mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheter. Inom vissa förmåner fanns dock en större spridning, enligt Försäkringskassan, som bedömde att avsiktliga fel från allmänheten utgjorde en relativt stor andel inom assistansersättning och underhållsstöd. Som exempel gavs när en assistansanordnare som ombud för kunden överdriver hjälpbehovet i ansökan för att få ut en så stor ersättning som möjligt.

Försäkringskassan genomförde även en omfattningsstudie 2008. I den bedömdes de felaktiga utbetalningar uppgå till 4,4 procent av de totala utbetalningarna, eller 19,2 miljarder kronor. Sjukpenning och sjukersättning stod för drygt 50 procent av de felaktiga utbetalningarna, föräldrapenning och assistansersättning för knappt 20 procent. Felen fördelade sig jämnt mellan avsiktliga och oavsiktliga fel från allmänheten samt oavsiktliga fel från myndigheter.[10]

Samverkansuppdragets omfattningsstudie

I studien som genomfördes 2010 bedömdes cirka 3,3 procent av utbetalningarna vara felaktiga, vilket motsvarade cirka 16,5 miljarder kronor. Osäkerhetsintervallet var 0,9–5,8 procent, vilket innebar ett spann mellan 4–29 miljarder. I utbetalningarna räknades även ålderspension in. Om pensionssystemet undantas uppskattades felen till cirka 6,6 procent eller cirka 14 miljarder kronor. Inom assistansersättning bedömdes felen till 12,2 procent, tillfällig föräldrapenning 5,9 procent, sjuk- och aktivitetsersättning 6,8 procent, föräldrapenning 3,6 procent och bostadsbidrag 3,4 procent.

[10] Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, svar på regeringsuppdrag 2010-02-19* Dnr 002939–2010.

3.3 Både metoder och resultat har ifrågasatts

I samtliga studier som vi redogjort för ovan användes metoden Expert Elicitation. Den innebär förenklat att ett antal experter på berörda förmåner var för sig bedömer hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är och mörkertalet. Det ger en bild av vilka fel som görs och hur mycket de kostar under ett år. Bedömningen görs utifrån en analys av befintliga kontroller, granskningar och statistik kompletterat med experternas specialistkunskap. De olika uppskattningarna vägs sedan samman till en bedömning.[11]

Metoden har dock ifrågasatts av flera skäl. Den stora osäkerheten kring varje enskild skattning gör att det inte går att fastställa någon statistisk signifikant skillnad över tid. Metoden ger därför inget svar på om de felaktiga utbetalningarna ökar eller minskar över tiden. Brottsförebyggande rådet (Brå) menar att metoden säkerligen fungerar mycket bra för kvalitativa faktorer, som exempelvis brister i handläggning av vissa ärenden eller att kontrollen är eftersatt på visst sätt, men sämre när ambitionen är att ta fram regelrätta kvantitativa uppgifter, som hur omfattande fusket är. När det finns tidigare undersökningar om fuskets omfattning kan experterna enligt Brå rent kunskapsmässigt referera till och ta utgångspunkt i dessa, men när uppgifter helt saknas, vilket är det vanliga, menar Brå att resultatet i bästa fall blir sammanvägda rimlighetsbedömningar och i sämsta fall rena gissningar.[12]

En forskningsrapport från Lunds Universitet slog nyligen fast att det saknas evidens för att metoden är lämplig för att bedöma felaktiga utbetalningar inom personlig assistans och andra välfärdssystem. Av de cirka 1 300 publikationer som ingick i det granskade materialet fann man inte något exempel på att metoden använts för att bedöma mörkertal och välfärdsrelaterade frågor. Forskarna konstaterade att det helt saknas erfarenheter och kunskap kring hur metoden kan användas för att uppskatta mörkertal i socialförsäkringssystemen. Forskarna menade även att de statliga utredningar som använt sig av metoden avviker så kraftigt från de vetenskapliga rekommendationerna om hur metoden bör tillämpas att dess resultat,

[11] Ekonomistyrningsverkets skrivelse 2011:11 *Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010.*

[12] Brå, Remissyttrande över rapporten *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 7, D1.10 590/2007.

ur ett vetenskapligt perspektiv, inte ger någon meningsfull kunskap om felaktiga utbetalningar inom personlig assistans.[13]

Frågan om de felaktiga utbetalningarna minskat till följd av bidragsbrottslagen

Ett av syftena med att införa bidragsbrottslagen var att minska antalet felaktiga utbetalningar. En del av vårt uppdrag har varit att ta reda på om det syftet har uppnåtts.

Som framgått ovan har det visat sig vara svårt att uppskatta storleken på de felaktiga utbetalningarna och därmed också hur omfattande brottsligheten mot välfärdssystemen är. På senare tid har just den svårigheten och de invändningar som riktats mot tidigare beräkningar framhållits som ett skäl till att inte motivera olika åtgärder med sådana uppskattningar som grund. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37, s. 97) konstaterar utredningen att man i stället tagit fram sina förslag till förändringar utifrån de risker man uppmärksammat och hur allvarligt det påverkar förtroendet för välfärdssystemen. Vi instämmer i den bedömningen och menar att det är det mest rimliga synsättet i väntan på mer tillförlitliga metoder för att uppskatta hur omfattande brottsligheten mot välfärden är.

Med tanke på att storleken på de felaktiga utbetalningarna inte är känd menar vi att det heller inte är möjligt att uttala sig om de faktiskt minskat totalt sett och ännu mindre att det i så fall skulle vara en följd av att bidragsbrottslagen infördes. Det är därför inte möjligt att med säkerhet uttala sig om det syftet har uppnåtts. Vad som däremot står klart utifrån vår kartläggning är att det ökade fokus på kontroll som lagen medfört på flera håll lett till positiva ekonomiska effekter (se vidare avsnitten 5.2 och 6.1).

En förhoppning är att den modell för att mäta förekomsten av felaktiga utbetalningar som *Delegationen för korrekta utbetalningar* ska presentera (se vidare nedan) ska ge bättre förutsättningar för att uttala sig om omfattningen av felen och därmed göra det möjligt att utvärdera effekten av åtgärder som vidtas för att motverka dem.

[13] Niklas Altermark och Hampus Nilsson: *”Det handlar om miljarder”, En metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter*, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, 2017, s. 8–9.

Framtida omfattningsstudier

Några regelbundna omfattningsstudier har inte genomförts de senaste åren, trots att såväl FUT-delegationen som Samverkansuppdraget föreslog att så skulle göras av de välfärdssystem som visat sig ha väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen konstaterade (RiR 2016:11) att varken regeringen eller Försäkringskassan har genomfört eller efterfrågat någon ny omfattningsstudie efter 2010. Vi noterar dock att Försäkringskassan 2015 granskade omfattningen av felaktiga utbetalningar inom det statliga tandvårdsstödet.[14] *Delegationen för korrekta utbetalningar* har nu fått i uppgift att studera dels omfattningen av felen i de system där det finns väsentliga risker och där studier saknas eller är inaktuella, dels uppskatta den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I direktiven har regeringen särskilt lyft fram att delegationen bör pröva om det är möjligt och lämpligt att använda sig av tidigare tillämpade metoder eller om nya metoder behövs. Delegationen ska presentera en modell som är hållbar på sikt och som kan användas till återkommande mätningar. Uppdraget ska redovisas slutligt till regeringen senast den 1 december 2019.[15]

3.4 Allmänhetens attityder till bidragsfusk och tilltron till välfärdssystemen

Fusket uppfattades som omfattande i FUT-delegationens undersökning

Någon större omfattande attitydundersökning om felaktiga utbetalningar hade inte gjorts innan FUT-delegationen tog ett helhetsgrepp på området. Förutom nio djupintervjuer och samtal i fyra olika fokusgrupper tillfrågades 3 000 personer i en webbaserad enkät och cirka 2 000 handläggare hos utbetalande myndigheter och organisationer. Undersökningarna omfattade bara avsiktliga fel från de sökande och begreppet *fusk* användes, eftersom det är vedertaget i vanligt tal.

[14] Försäkringskassan, *Efterhandskontroller inom tandvården*, 2015-02-27, diarienummer 008475-2014.
[15] Direktiv 2016:60.

Undersökningarna visade att tre fjärdedelar av allmänheten respektive handläggarna tror att bidragsfusket är ganska eller mycket omfattande. Majoriteten av respondenterna visade däremot för egen del en negativ attityd och tog avstånd från bidragsfusk. Samtidigt visade den kvalitativa studien att det ansågs vara fritt fram att prata om att stanna hemma ett par dagar från jobbet när man är trött eller jobba svart och samtidigt uppbära arbetslöshetsersättning för att dryga ut hushållskassan. Detta upplevs inte som bidragsfusk, ”fast ändå fel”. Den enskilde kan också vilja kompensera sig för att han eller hon ”betalar så mycket i skatt”, exempelvis genom att ta ut en extra dag vid sjukdom för att ersätta karensdagen. Nästan hälften av de tillfrågade tyckte att det är ett större problem att människor inte får de bidrag de har rätt till än att det fuskas. Handläggarna såg mer allvarligt än allmänheten på bidragsfusk i alla former.

Vad behövde göras enligt delegationen?

- Bilden av att omfattningen är stor måste ändras
- Acceptansen för bidragsfusk måste minskas
- Fusk måste uppfattas som brott
- Förtroendet för myndigheterna måste höjas.

Delegationen menade att det fanns en överhängande risk att attityden att många fuskar utvecklas till en norm och en sanning. Hos den enskilde finns en vilja att göra rätt för sig om alla andra också gör det. Om normen i stället blir den omvända – att alla fuskar – och denna norm dessutom får stå oemotsagd finns enligt delegationen en risk att allt fler börjar bidragsfuska.

Den relativt höga andel av befolkningen som accepterade bidragsfusk måste minskas, menade man, men ansåg att det faktum att acceptansen var spridd oberoende av ålder, kön, bostadsort och inkomst försvårade åtgärder. Man lyfte också fram att även om de allra flesta gör rätt, finns en tendens att många rör sig i en gråzon och använder trygghetssystemen felaktigt. Det ses inte som fusk eftersom det oftast sker i en liten omfattning och avser små summor. Bortförklaringar används för att rättfärdiga beteendet. Attity-

den att fusk inte är något brottsligt ansåg delegationen måste brytas, eftersom även ett litet fuskande i stor omfattning totalt sett får stora samhällsekonomiska konsekvenser. Slutligen konstaterades att förtroendet för myndigheterna i Sverige är lågt och tenderar att bli allt lägre. Det minskar människors vilja att göra rätt, menade delegationen, varför det är av största vikt att förbättra förtroendet.[16]

Att människor inte får de bidrag de har rätt till upplevs i senare undersökningar som ett större problem än fusket

Samverkansuppdraget genomförde 2010 en attitydundersökning, som var en upprepning av den FUT-delegationen gjort tre år tidigare. Även denna mätning visade att de allra flesta ställer sig avvisande till bidragsfusk. Färre personer än 2007 hade en accepterande attityd. Det var t.ex. 19 procent som höll med om att det är okej att arbeta svart, jämfört med 28 procent tre år tidigare. Resultaten indikerar en upplevelse av att det blivit svårare att bidragsfuska – 34 procent höll med om att det är lätt att få ut mer bidrag och ersättningar än vad man har rätt till, jämfört med 39 procent i 2007 års mätning. Färre upplevde också att det görs för lite kontroller.

De stora skillnaderna mellan de två mätningarna var att fler i den senaste mätningen tyckte att det är ett större problem att människor inte får de bidrag de har rätt till än att man försöker fuska till sig pengar. I rapporten sägs det kunna bero på den starka fokuseringen på sådana frågor i de senaste årens politiska debatt och i mediebevakningen.[17]

Förtroendet för välfärdstjänsterna har stärkts under 2000-talet men försvagats för socialförsäkringen

När det gäller medborgarnas tilltro till välfärdssystemen och hur den förändrats över tid är *Välfärdsstatsundersökningarna* en central källa till kunskap. Det är en serie enkätundersökningar där svenskarna sedan 1980-talets mitt fram till 2010 tillfrågats om sin syn på

[16] *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6, s. 107–108.
[17] Attitydundersökning om bidragsfusk 2010, TNS Sifo, s. 3.

välfärdspolitiken. En annan källa är SOM-institutets mätningar om förtroendet för socialförsäkringarna som sträcker sig från samma tid till 2012. Resultaten sammanfaller i stora drag för undersökningarna.

Varför är det viktigt att undersöka vad människor tycker om välfärdsstaten? Enligt forskningen är det av central betydelse för systemets legitimitet, eftersom allmänheten både är välfärdspolitikens mottagare och finansiär. Det är i huvudsak tre dimensioner som har betydelse för medborgarnas förtroende för välfärdsstaten. Den första handlar om hur väl man anser att välfärdspolitiken kan lösa de uppgifter den inrättats för att klara, som att skydda mot försörjningsproblem. Den andra rör den kollektiva finansieringen av välfärdspolitiken, dvs. det måste finnas en betalningsvilja eller acceptans i befolkningen för höga välfärdspolitiska utgifter och de konsekvenser dessa för med sig i fråga om skatter och avgifter. Den tredje rör misstankar om att andra fuskar och snyltar på systemen, vilket minskar viljan att vara med och finansiera systemen.

Undersökningarna visar att förtroendet för välfärdstjänsterna (t.ex. vård, skola och omsorg) har stärkts under 2000-talet, medan det försvagats för socialförsäkringarna, särskilt sjukförsäkringen. Stödet för kollektiv finansiering av socialförsäkringarna har ökat under samma period, liksom den uppgivna viljan att själv betala skatt för välfärdspolitiska ändamål. Allt färre misstänker också att välfärdspolitiken missbrukas. Minskningen är påtaglig för socialförsäkringarnas del, där det 2010 var färre än någonsin tidigare som trodde att människor sjukskriver sig utan att vara sjuka, eller uppbär arbetslöshetsersättning fast de egentligen kunde få ett arbete.[18]

Den tendensen tycks hålla i sig. När Försäkringskassan 2013 studerade allmänhetens inställning till missbruk av socialförsäkringen och till myndighetens kontrollverksamhet kom det fram att många ser allvarligt på missbruk och fusk, men att de inte tror att det är så vanligt. Faran med att sprida bilden av att fusket är omfattande lyftes också fram av Försäkringskassan som konstaterade att det är av stor betydelse att myndigheten inte bidrar till att sänka den allmänna tilliten i samhället genom att överdriva risken för överutnyttjande eller ”fusk”. Ett sådant fokus kunde enligt myndig-

[18] Svallfors, Stefan, *Trygg, stöttande, tillitsfull?* Svenskarnas syn på socialförsäkringarna, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04), s. 9–11 och 37–38.

heten mycket väl stärka misstanken hos allmänheten att Försäkringskassan inte har kontroll över sina egna rutiner.[19]

Har bidragsbrottslagen påverkat tilltron till välfärdssystemen?

Ett av syftena med bidragsbrottslagen var att påverka attityderna mot bidragsbrott i rätt riktning. Det förutsätter emellertid att människor också känner till att lagen finns. Såvitt känt finns det ingen forskning som undersökt den specifika frågeställningen om lagens eventuella påverkan på tilltron till välfärdssystemen. Enligt forskare vid Brottsförebyggande rådet som vi haft kontakt med är det sällsynt att enskilda intresserar sig för ny lagstiftning på detaljnivå. Kort sagt: man vet i allmänhet att det är förbjudet att fuska med bidrag, men känner inte till vilken lag eller straffbestämmelse som reglerar det.

Att det förhåller sig så stöds av en undersökning från CSN om studerandes attityder till bidragsbrott. Där kom det fram att de studerande kände till innebörden av bidragsbrottslagen, även om de inte kände till den vid namn, men att många uppfattade att en felaktig utbetalning snarare resulterade i återkrav än en anmälan om bidragsbrott. Av de personer som intervjuats framgick att kunskapen om bidragsbrottslagen var relativt låg, men att de ansåg att innebörden var rimlig och en förutsättning för välfärdssystemet. De studerandes attityder till fusk hade förändrats i positiv riktning jämfört med en tidigare undersökning från 2010. Till exempel ökade andelen som tyckte att det var ganska eller mycket allvarligt att försöka få ut mer studiemedel än vad man har rätt till från 73 procent till 89 procent och andelen som ansåg att det var ganska eller mycket allvarligt att inte anmäla ändrade förhållanden som påverkar storleken på studiemedlet ökade från 63 procent till 82 procent. En av förklaringarna till den positiva trenden kunde enligt CSN vara att det numera finns en speciell lag att prata om när det gäller bidragsbrott och att frågan på senare tid fått större fokus i media. Undersökningen visade dessutom att personer som

[19] Försäkringskassan, *Förtroendet under kontroll? Socialförsäkringsrapport 2014:5*, s. 5. Studien byggde på en enkätundersökning riktad till personer mellan 20 och 65 år i Sveriges befolkning under juni–juli 2013.

har högt förtroende för CSN är mer negativt inställda till fusk än personer som har lågt förtroende för myndigheten.[20]

Sammanfattningsvis ger undersökningen ett visst stöd för att bidragsbrottslagen kan ha bidragit till en skärpt syn på bidragsfusk. De mätningar som gjorts sedan 2007 när lagen infördes visar att införandet sammanfaller med en nedåtgående trend i tilltron till socialförsäkringarna i allmänhet och sjukförsäkringen i synnerhet. Med tanke på att medborgarna generellt sett har låg kunskap om straffbestämmelser skulle det emellertid bära för långt att säga att det på något sätt har samband med att bidragsbrottslagen infördes. Ur ett förtroendeperspektiv är det dock glädjande att allt färre tror att välfärdssystemet missbrukas, med tanke på att bristande tillit till att andra gör rätt ökar risken för fusk. CSN:s undersökning visar också att det finns en koppling mellan förtroende för myndigheten och viljan att göra rätt.

Det är en svår balansgång för myndigheter och media att informera om brottsligheten mot välfärden – och därmed tillgodose medborgarnas berättigade intresse att veta hur skattemedlen används – utan att det samtidigt blir en självuppfyllande profetia. Desto viktigare att framhålla goda exempel, att det ska vara ”lätt att göra rätt” och att uppskattningar om fusket storlek ska vara vetenskapligt underbyggda samt användas med omdöme och försiktighet.

3.5 Kontroll och information upprätthåller förtroendet och motverkar felaktiga utbetalningar

Det finns ingen vedertagen definition av begreppen kontroll eller kontrollverksamhet som används gemensamt för de utbetalande myndigheterna. Vad som anses vara en kontroll och vad som hör till andra delar av handläggningen av ett ärende är därför inte enkelt att avgöra. I betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt* (SOU 2014:16) definierades begreppet kontroll som ”förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar”.

[20] CSN, *Attityder till bidragsbrott*, december 2016. De tillfrågade var studerande med studiemedel som läser på Komvux, eftergymnasial nivå i Sverige och utlandsstuderande och undersökningen bestod av en enkät där 1 469 personer svarade, intervjuer med 13 personer och en fokusgrupp med fyra studerande.

Förutom åtgärder i själva beslutsprocessen – från information till handläggaren innan ansökan till att pengar betalats ut – rymdes även efterkontroller i definitionen. Det är också så t.ex. Försäkringskassan valde att definiera begreppet i sin kontrollpolicy.[21] I de riktlinjer som numera ersatt policyn anges följande definition:

> Med kontroller i handläggningen avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga försäkringsbeslut och utbetalningar i Försäkringskassans processer minskar. Kontroll definieras som en aspekt i hela beslutsprocessen: från information till enskilda och tredje part, genom hela beslutskedjan, fram till efterkontroller som är en viktig del för att säkerställa att de genomförda kontrollerna i processen har lett till att slutresultatet blev rätt.[22]

Kontroll är en del i arbetet att skapa och upprätthålla förtroendet för myndigheternas verksamhet och därmed för välfärdssystemet i stort. När myndigheterna bestämmer vilka åtgärder som ska vidtas i det syftet måste man fundera över vilket problem man vill komma till rätta med, dvs. vilken typ av felaktig utbetalning som ska undvikas. Enligt FUT-delegationen var en utbetalning felaktig om den beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. De delades in i tre kategorier.

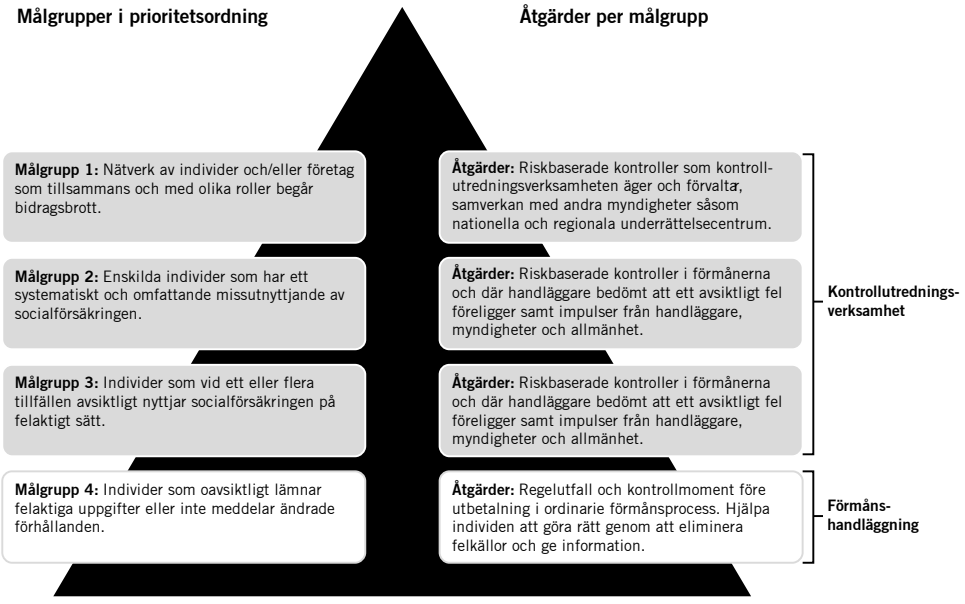
- Avsiktligt fel – fel orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning. Avsiktligt fel används i stället för misstänkt brott, då det senare har en direkt koppling till polisanmälan. Ett fel kan således bedömas vara ett avsiktligt fel utan att fullständig grund för polisanmälan föreligger.
- Oavsiktligt fel – fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknefel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag.
- Systemproblem – problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och som gör det svårt att definiera om en utbetalning är riktig eller felaktig.[23]

[21] Försäkringskassan 2012e, Kontrollpolicy (dnr. 090548–2010).
[22] Försäkringskassans riktlinje 2016:07 om arbetet med systematisk kvalitetsutveckling i handläggningen
[23] SOU 2008:74, s. 43.

Om kontroll tillämpas alltför ofta, alltför sällan eller på en felaktig nivå riskeras förtroendet i stället att undergrävas.[24]

Figuren nedan visar hur Försäkringskassan definierar de olika målgrupperna för kontrollarbetet och vilka åtgärder som bör vidtas för respektive grupp.

Figur 3.1 Illustration av åtgärder utifrån olika målgrupper



Källa: Försäkringskassan

För att komma åt avsiktliga fel är kontroller det mest ändamålsenliga verktyget, medan information till enskilda sällan får någon effekt i de fallen. Det kan det däremot ha för de oavsiktliga felen liksom för de individer som ”tänjer gränser” för vad som är tillåtet. Att myndigheten har tillgång till information som underlag i sitt kontrollarbete är naturligtvis centralt. Som exempel kan nämnas att Skatteverkets analys av betydelsen av information som underlag till kontroll och fastställande av skatt. Där visades att Skatteverket i cirka 60 procent av de totalt fastställda skatterna hade tillgång till så

[24] Försäkringskassan 2012e, Kontrollpolicy (dnr. 090548–2010), s. 1.

god information från tredje part för kontroll och fastställande av beskattning att det i stort sett saknades utrymme för fel.[25]

Vårt uppdrag tar sikte på ageranden som ryms såväl under det som beskrivs som avsiktliga och som oavsiktliga fel enligt definitionen ovan. Det innebär att både kontroll och information är centrala verktyg för de förslag som vi lämnar.

[25] Skatteverkets rapport *Skattefelet i Sverige*, 2014-01-08, s. 33.

4 Bakgrund och övergripande om gällande rätt

För att sätta lagstiftningen i ett sammanhang börjar vi med en återblick på hur dagens regelverk kring brott mot trygghetssystemen har vuxit fram. Vår redogörelse bygger i den delen i huvudsak på Bidragsbrottsutredningens betänkande *Bidragsbrott* (SOU 2006:48) samt de överväganden som regeringen gjorde när bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet skulle införas.[1] Sedan följer en översiktlig redogörelse av gällande rätt. Den bygger i allt väsentligt på de tidigare nämnda propositionerna. Avslutningsvis beskriver vi annan lagstiftning som kan användas för att angripa brott mot välfärdssystemen. Vi redogör även kortfattat för vissa förmåner som faller utanför bidragsbrottslagen och där vi har fått i uppdrag att undersöka behovet av ett ökat straffrättsligt skydd.

4.1 Bidragsbrottsutredningen

Oegentligheter vid utbetalningar från välfärdssystemen motiverade en ny straffrättslig reglering

I maj 2005 gav regeringen en utredare i uppdrag att utreda behovet av en förändrad straffrättslig reglering i fråga om olika oegentligheter vid utbetalningar från trygghetssystemen.

Bakgrunden var ett antal undersökningar som gav anledning att anta att det förekom oegentligheter i samband med utbetalningar från trygghetssystemen i större omfattning än vad man tidigare trott. Med oegentligheter menades att någon lämnar oriktiga upp-

[1] Regeringens propositioner *Bidragsbrottslag* (prop. 2006/07:80) och *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (prop. 2007/08:48).

gifter i en ansökan om en förmån eller att uppgifter som är relevanta för ett beslut om utbetalning av ett bidrag eller en ersättning inte tas med. Det kunde också vara fråga om att någon inte anmäler ändrade förhållanden, t.ex. ändrad inkomst eller ändrat boende som påverkar rätten till förmånen och på det sättet ger upphov till en felaktig utbetalning.

I direktiven[2] betonade regeringen att det är av största vikt att bidrag och ersättningar kommer just de personer till del som har rätt till sådant stöd samt att en förutsättning för att trygghetssystemens legitimitet och acceptans ska kunna upprätthållas är att oegentligheter upptäcks och att straffvärda gärningar också kan mötas med straff. Bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken var då den vanligaste brottsrubriceringen i de fall där någon dömdes till ansvar för att ha skaffat sig ett bidrag eller en ersättning genom brott.

I sitt betänkande *Bidragsbrott* (SOU 2006:48) föreslog utredningen en ny straffrättslig reglering i form av en särskild lag som omfattade alla de ekonomiska förmåner som hanterades inom de centrala delarna av trygghetssystemen.[3]

Hur skulle den nya lagen se ut?

Genom den nya lagen föreslogs det bli straffbart både att lämna oriktiga uppgifter och att underlåta att anmäla ändrade förhållanden om det fanns en sådan anmälningsskyldighet i lag eller förordning.

Uppsåtligt brott förekom i tre svårhetsgrader: *bidragsbrott*, *ringa brott samt grovt bidragsbrott*. Dessutom föreslogs en särskild straffbestämmelse för grovt oaktsamma fall, *vårdslöst bidragsbrott*, med samma objektiva brottsförutsättningar som för uppsåtligt brott. Utvidgningen av det straffbara området motiverades av att det förekom grovt oaktsamma gärningar som inte kunde bestraffas enligt bedrägeribestämmelsen eftersom den krävde att brottet begåtts med uppsåt. Mindre allvarliga fall av grov oaktsamhet skulle dock vara straffria.

[2] Dir. 2005:51 Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag.
[3] De förmåner som lagen skulle omfatta redovisades i betänkandet och hanterades av Försäkringskassan, PPM, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Brotten konstruerades med ett *farerekvisit.* Det innebär i korthet att det för straffbarhet inte krävs att en felaktig utbetalning faktiskt har gjorts, utan det är tillräckligt att det har funnits en konkret fara för att en felaktig utbetalning görs eller för att en utbetalning inte återkrävs.

Straffskalorna motsvarade i huvudsak de för bedrägeri.

Utredningen föreslog att en bestämmelse om *frivillig rättelse* skulle införas. Om den enskilde korrigerade sina uppgifter fram till förmånen ifråga betalats ut eller före beslut om återkrav om den felaktiga uppgiften lämnats i ett ärende om återbetalning skulle den inte dömas.

Utredningen kom slutligen fram till att det varken behövdes eller var lämpligt att införa en obligatorisk skyldighet för handläggande myndigheter eller arbetslöshetskassor att polisanmäla misstänkta brott i samband med ansökningar och utbetalningar av ekonomiska förmåner. Enligt utredningen hade det inte framkommit något som gav anledning att tro annat än att de fall där det fanns en befogad misstanke om brott också polisanmäldes. Utredningen såg dessutom en risk att en mycket stor del av de ärenden där beslut fattats om återkrav också blev anmälningspliktiga, varav många fall där det sannolikt inte funnits vare sig uppsåt eller grov oaktsamhet. En sådan effekt menade utredningen inte var önskvärd.

4.2 Bidragsbrottslagen

Propositionen *Bidragsbrottslag* (prop. 2006/07:80) lämnades till riksdagen i mars 2007. I den instämde regeringen i Bidragsbrottsutredningens förslag att det fanns behov av en ny straffrättslig reglering till skydd för välfärdssystemen och att den skulle bilda en särskild lag. Enligt regeringen var det mycket som talade för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp. Det konstaterades att det inte i någon större utsträckning hade gjorts några omfattningsbedömningar av brottsligheten och att den undersökning som gjorts av Försäkringskassan och som indikerade en förhållandevis låg omfattning hade begränsat värde vid en internationell jämförelse. Regeringen uttalade att det inte fanns någon anledning att tro att de svenska välfärdssystemen skulle vara mindre utsatta för brott än

vad som är fallet i andra länder där det konstaterats en betydligt större omfattning än i Sverige.[4]

Regeringen anförde vidare att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar effekt på statens finanser. Det finns i förlängningen en risk att nuvarande ersättningsnivåer inte kan upprätthållas, vilket riskerar att främst drabba dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnät. En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt medför också att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Det är därför viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Även om man prioriterar kontroller så kommer en grundlig kontroll endast att kunna ske i en relativt sett mycket liten andel av ärendena. Mot denna bakgrund och med beaktande av omfattningen av brottsligheten var det enligt regeringens mening av stor betydelse att välfärdssystemen har ett straffrättsligt skydd som är anpassat för de särskilda förhållanden som råder vid utbetalningar från systemen och som fungerar effektivt i de fall någon ertappas vid en kontroll.

Syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Den ska också skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt och vara en tydlig markering om att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Regeringen underströk att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak bör vara lika starkt som på skatteområdet. Lagen utformades därför enligt samma modell som skattebrottslagen.[5]

Bidragsbrottslagen började gälla den 1 augusti 2007 och innebar i korthet följande förändringar i förhållande till vad som dittills gällt.

- brotten mot välfärdssystemen bildade en egen lag
- straffansvar för grovt oaktsamma beteenden
- ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott infördes
- brotten konstruerades med ett farerekvisit
- myndigheter, kommuner och a-kassor blev skyldiga att anmäla misstänkta bidragsbrott.

[4] Se tidigare nämnd prop., s. 35–38.
[5] Se prop., s. 1 och 39–41.

Straffansvar för grovt oaktsamma beteenden

Bedrägeri förutsätter att personen agerat med uppsåt. Den som inte har uppsåt men som t.ex. misstänker att han eller hon agerar på ett sådant sätt att en förmån betalas ut felaktigt kan därför inte straffas för bedrägeri. Regeringen framhöll att det för välfärdssystemens funktion förutsätts ett inte obetydligt mått av lojalitet och aktsamhet hos förmånstagare i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Om förmånstagare inte i tillräcklig utsträckning visar sådan aktsamhet ledder detta till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som mycket sällan upptäcks. Felaktiga utbetalningar i större omfattning kan på sikt ha en allvarlig negativ påverkan på systemens funktion. Enligt regeringen talade detta för att kvalificerat oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen är så klandervärda att de bör kunna mötas med straff.[6]

Flera remissinstanser avstyrkte förslaget. Kritiken gick i huvudsak ut på att en kriminalisering inte var befogad och att betydelsen av att det straffbara området utvidgades inte hade analyserats närmare. Åklagarmyndigheten framhöll att massärenden av detta slag var särskilt lämpade för utvecklande av administrativa sanktioner samt att man närmast fick intryck av att förslaget var motiverat av svårigheter att bevisa uppsåt och att det var principiellt tveksamt att kriminalisera av bevislättnadsskäl. Brottsförebyggande Rådet (Brå) menade att det allvarligt kunde skada tilltron till rättsväsendet att redan knappa resurser omfördelas till den mindre grova brottsligheten och medborgare som inte begått uppsåtliga brott. Risken att polis och åklagare väljer att försöka bevisa grov oaktsamhet framför uppsåtlig brottslighet lyftes fram, liksom risken att den nya bestämmelsen skulle komma att drabba personer som har svårt att ta till sig information och leda till ett hårt klimat bland funktionshindrade och kroniskt sjuka som är beroende av systemen.

Lagrådet menade att det var befogat att ställa frågan om det inte kunde vara minst lika effektivt att införa någon form av sanktionsavgifter som att kriminalisera olika oaktsamma beteenden (jfr även NJA 2004 s. 510 I och II), men att den tveksamheten emellertid

[6] Se prop., s. 42 och 59 f.

inte var tillräckliga skäl för att Lagrådet skulle motsätta sig att förslagen genomfördes.

Regeringen ansåg sammantaget att det fanns ett flertal åtgärder som kunde och skulle komma att vidtas för att bl.a. förebygga och underlätta att brott upptäcks, men att det inte var sannolikt att utrymmet för straffvärda oaktsamma beteenden skulle minska i avgörande omfattning. Regeringen delade inte heller uppfattningen att det fanns risk för nedprioritering av uppsåtliga brott eftersom den tendensen inte tycktes förekomma trots att grovt oaktsamt uppgiftslämnande inom välfärdssystemen redan var straffbart i stor utsträckning. Eftersom svårigheterna med att bevisa uppsåt i princip också skulle finnas vid bedömningen av grov oaktsamhet då det i första hand var medveten oaktsamhet som skulle straffas fanns det enligt regeringen ingen grund för att skälet för utvidgning skulle vara bevislättnad. Den befintliga lagstiftningen träffade inte alla straffvärda beteenden och därför skulle en särskild reglering införas som bestraffades grov oaktsamhet vid ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen, både aktivt uppgiftslämnande oavsett form samt åsidosatt anmälningsskyldighet.[7]

Ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott

Bedrägeribestämmelsen är svår att tillämpa i de fall där en förmånstagare inte anmält ändrade förhållanden. Den förutsätter nämligen att det finns ett psykiskt orsakssamband mellan gärningsmannens vilseledande och den disposition som denne förmår någon annan att göra. Att avgöra om en persons underlåtenhet att t.ex. anmäla ändrade förhållanden inneburit en psykisk påverkan som i sin tur lett till en disposition är svårt.

Det fanns därför behov av att göra den straffrättsliga regleringen för underlåtenhetsfall inom välfärdsområdet tydligare. Regeringens lösning var att låta straffansvaret för den som åsidosätter sin anmälningsskyldighet komma till direkt uttryck i lagtexten genom ett så kallat äkta underlåtenhetsbrott. Med det menas brott som i stället för att förbjuda en aktiv handling uttryckligen anger att det är straffbart att inte agera, genom att t.ex. inte anmäla ändrade uppgifter.

[7] Se prop., s. 43 ff och 58 f.

Farerekvisitet

De särskilda förutsättningar som råder när förmåner betalas ut från välfärdssystemen motiverade enligt regeringen att brottet konstruerades med ett farerekvisit. Den som försöker skaffa sig en ekonomisk förmån inom välfärdssystemen genom oriktiga uppgifter gör normalt inte mer än att lämna in en ansökan eller försäkran. Om en eventuell lagföring avser ett fullbordat brott eller ett försöksbrott avgörs av den mer eller mindre slumpmässiga kontroll som myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor gör. Om den oriktiga uppgiften upptäcks innan man hunnit besluta om förmånen stannar brottet på försöksstadiet, vilket kan medföra en lindrigare påföljd än om brottet upptäcks först senare och har hunnit fullbordas. Eftersom gärningsmannen i båda fallen gjort vad han eller hon kan för att brottet ska fullbordas, var det enligt regeringen tveksamt om det är någon skillnad i klandervärdhet mellan dessa fall. Genom en farekonstruktion bedöms båda fallen som fullbordade brott.

Den fara som ska finnas måste vara konkret, vilket den i regel är om en oriktig uppgift sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Regeringen konstaterade att ett förbättrat framtida kontrollsystem i praktiken kommer att minska det straffbara området. Samtidigt blev det inte nödvändigt att kriminalisera försök.[8]

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor blev skyldiga att anmäla misstänkta bidragsbrott

I motsats till Bidragsbrottsutredningen ansåg regeringen att det fanns behov av en obligatorisk anmälningsskyldighet. Myndigheternas olikartade riktlinjer, rutiner och värdegrund på området talade mot utredningens slutsats att polisanmälan alltid skedde vid misstanke om brott. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle därför göra området mer rättssäkert och förutsägbart.[9]

[8] Se prop., s. 63 och 78 f.
[9] Se prop., s. 89 f.

Brotten mot välfärdssystemen bildade egen lag

Eftersom regeringen förespråkade en särskild straffrättslig reglering för grovt oaktsamma beteenden menade man att det även skulle införas en särskilt anpassad reglering för uppsåtliga brott. Straffansvar för gärningar som innebär underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden borde komma till direkt uttryck genom ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott och brottsförutsättningarna innehålla ett farerekvisit. Regeringen såg dessutom ett allmänt behov av en tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering för att främja en effektiv lagföring. De utbetalande aktörerna har dessutom en långtgående serviceskyldighet som innefattar att information ska lämnas om bl.a. straffrättsliga påföljder av brott i samband med utbetalningar. Eftersom de flesta medborgare i större eller mindre utsträckning tar del av utbetalningar från välfärdssystemen fanns det ett allmänt behov av tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på området.

Slutsatsen blev att det lämpligaste var att införa en särlösning för brott mot välfärdssystemen för såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma brott. Regleringen kunde då anpassas till och göras tydlig för välfärdssystemens särskilda förhållanden.[10]

4.3 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Innan lagen infördes fanns det inte några särskilda bestämmelser om att en myndighet är skyldig att underrätta en annan myndighet om den bedömer att myndigheten felaktigt har betalat ut en förmån till en enskild. Detta innebar att informationen i regel inte fördes vidare till den myndighet som skulle kunna rätta till felaktigheten. Regeringen ansåg att det var angeläget att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen skulle minska och menade att en underrättelseskyldighet skulle kunna bidra till det. Därför föreslog regeringen att en särskild lag med bestämmelser om underrättelseskyldighet för vissa myndigheter skulle införas. Underrättelseskyldigheten skulle gälla när det för en myndighet fanns anledning

[10] Se prop., s. 73 och s. 41–43.

att anta att en annan myndighet felaktigt har beslutat eller betalat ut en ekonomisk förmån till en enskild (se prop. 2007/08:48).

Vilka förmåner omfattas och hos vilken myndighet?

Lagen började gälla den 1 juni 2008 och omfattar sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

När det gällde vilka utbetalningar som lagen omfattar fick bidragsbrottslagen tjäna som förebild. På det sättet kom enligt regeringen anmälningsskyldigheten att omfatta den helt övervägande delen av alla offentliga utbetalningar. Regeringen anförde att i likhet med vad som gäller enligt bidragsbrottslagen är underrättelseskyldigheten begränsad på det sättet att den endast omfattar förmåner för personligt ändamål. Det innebär att lagen inte tillämpas på 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 bör enligt regeringens mening inte omfattas av lagstiftningen. Dessa stödformer är som regel verksamhetsanknutna och betalas ut till exempelvis arbetsgivare. Till dessa förmåner hör lönebidrag som betalas ut direkt till arbetsgivare och olika former av anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare genom kreditering på skattekonto. Brott kan självfallet förekomma även beträffande dessa stödformer. Regeringen menade att det skulle innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra liknande stödformer som riktar sig till arbetsgivare eller andra. Lagen bör därför inte omfatta den typen av stöd.[11]

Skyldigheten att lämna ut uppgifter gäller samma myndigheter samt Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Kommunerna (socialnämnderna) och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattas dock inte av anmälningsskyldigheten (se 1 och 2 §§ lagen om underrättelseskyldighet).

[11] Se prop. 2007/08:48, s. 69.

Att kommunernas socialnämnder undantogs berodde på farhågan att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att bygga upp ett förtroende mellan socialtjänsten och den enskilde. Utredningen hade inte heller föreslagit att kommunerna skulle omfattas. Med hänvisning till detta ansåg regeringen att kommunerna inte utan närmare utredning skulle åläggas en underrättelseskyldighet.

Vi återkommer i avsnitt 8.2.1 till frågan om kommunerna ska omfattas av underrättelseskyldigheten.[12]

När det gäller Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet konstaterade regeringen att den information som inhämtas där och under en förundersökning kan visa sig innehålla uppgifter som ger anledning att anta att en annan myndighet felaktigt har beslutat eller betalat ut en ekonomisk förmån. Det kunde inte uteslutas att en underrättelseskyldighet avseende sådana uppgifter i många fall skulle vara omöjlig att förena med de intressen som 5 kap. 1 § sekretesslagen[13] var tänkt att skydda och inte heller att det skulle kunna uppstå situationer där intresset av att skydda den personliga integriteten kunde tänkas väga tyngre än de intressen som talade för en underrättelseskyldighet. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet borde undantas från underrättelseskyldighet.

När ska en underrättelse lämnas och vad ska den innehålla?

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Om en förmån har beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som i första instans beslutar om förmånen.

Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats

[12] Se Riksdagens tillkännagivande med anledning av Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17:SfU1.

[13] Sekretess enligt dåvarande 5 kap. 1 § sekretesslagen gällde bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning, eller till Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Den motsvaras i dag av 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp (se 3 och 4 §§ ovan nämnda lag).

Det är dock inte meningen att den myndighet som antar en felaktighet ska företa någon särskild utredning och inte heller att denna myndighet ska ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Den ytterligare utredning som blir aktuell får den myndighet som kan rätta till felet göra.[14]

För att underlätta arbetet hos den myndighet som fattat beslutet om en förmån bör de uppgifter som lämnas över avse – förutom grundläggande identifieringsuppgifter – även de omständigheter som ligger till grund för antagandet att förmånen har beslutats eller betalats ut felaktigt. Omständigheterna varierar från fall till fall och det var därför varken möjligt eller behövligt att lagstiftningen närmare skulle reglera vilka uppgifter som ska lämnas över. Underrättelsen har inga formkrav och den kan alltså lämnas såväl muntligen som skriftligen.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Det kan till exempel vara om den myndighet som har beslutat en förmån redan känner till felet eller när det rör sig om ett enstaka fel avseende ett försumbart belopp. I de fallen bör myndigheten kunna avstå från underrättelse. Att skyldigheten kan vara resurskrävande är dock inte ett sådant särskilt skäl.

4.4 Bidragsbrott

Bidragsbrottslagen (2007:612) gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna (se 1 §).

I det följande avsnittet beskriver vi översiktligt lagens straffbestämmelser och den obligatoriska anmälningsskyldigheten.

[14] Se prop. 2007/08:48, s. 23 f.

4.4.1 Den brottsliga handlingen

> För *bidragsbrott* enligt 2 § döms 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.
>
> Straffskalan är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

Den brottsliga handlingen är att någon lämnar en *oriktig uppgift*. Med det menas både en uppgift som är osann och en som är ofullständig, dvs. att någon delvis döljer sanningen. Vilka uppgifter som ska lämnas och vad som är en oriktig uppgift får avgöras med ledning av den materiella författning som reglerar varje förmån.

Det spelar ingen roll på vilket sätt – muntligen eller skriftligen – som uppgiften lämnas. Även felaktiga uppgifter som lämnas elektroniskt över exempelvis internet eller genom servicetelefon kan medföra straffansvar.

Bestämmelsen gäller även om uppgiften inte lämnas till den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen. Till exempel kan en felaktig uppgift avseende folkbokföringen som lämnas till Skatteverket medföra straffansvar om felet leder till fara för att en socialförsäkringsförmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. En förutsättning är att detta omfattas av gärningsmannens uppsåt.

Bestämmelsen omfattar också fall av åsidosatt anmälningsskyldighet, dvs. när en förmånstagare *inte anmäler ändrade förhållanden* som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek. Anmälningsskyldigheten måste framgå av lag eller förordning.

När den enskilde är skyldig att anmäla ändrade förhållanden måste det finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme att agera innan straffansvar kan bli aktuellt och skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Regeringen överlämnade till rättstillämpningen att avgöra hur långt detta utrymme ska sträcka sig i det enskilda fallet med ledning av de bestämmelser om anmälningsskyldighet som är aktuella.

Särskilt om farerekvisitet

Som nämnts tidigare är brottet konstruerat med ett *farerekvisit*. Det innebär att brottet fullbordas redan när den oriktiga uppgiften lämnas till en myndighet eller när en anmälningsskyldighet åsidosätts under förutsättning att det medför den fara som krävs. Här finns dock möjlighet till frivillig rättelse (se 5 § och avsnitt 4.4.6).

Faran kan avse olika situationer. Det kan vara fråga om en utbetalning som inte alls borde ha gjorts, dvs. i situationer där det över huvud taget inte finns någon rätt till förmånen. Det kan också vara fråga om en utbetalning med ett för högt belopp, dvs. där det i och för sig finns en grundläggande rätt till förmånen men med ett mindre belopp.[15]

Faran måste också vara *konkret*. Det är den normalt sett om den oriktiga uppgiften alternativt avsaknaden av en uppgift om ändrade förhållanden sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Det finns alltså i allmänhet inte någon konkret fara om felaktigheten avser en uppgift som en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa regelmässigt kontrollerar. Subjektiva omständigheter som vad gärningsmannen trott, förväntat sig eller insett om faran har ingen betydelse för om faran varit konkret. Sådana omständigheter kan däremot få betydelse för bedömningen av uppsåtet.

Bestämmelsen avser i första hand när förmånstagaren själv lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet, men omfattar även när en person, exempelvis en arbetsgivare, medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan. Om personen inte kan betraktas som gärningsman kan i stället bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken bli tillämpliga.

För att dömas krävs uppsåt

För straffansvar ska samtliga objektiva brottsförutsättningar täckas av uppsåt. Uppsåtet måste alltså omfatta både en oriktig uppgift alternativt en åsidosatt anmälningsskyldighet liksom faran för att

[15] Se prop. 2006/07:80, s. 96.

en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp.

När det gäller att bevisa brottsligt uppsåt har det betydelse vilken kunskap och uppfattning förmånstagaren haft om sin skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. I förarbetena betonade regeringen att tydlig information ska lämnas till förmånstagarna. Av särskild betydelse är förstås de blanketter som används. De måste vara utformade på ett sådant sätt att det för förmånstagaren är tydligt vilka uppgifter som ska lämnas i fråga om exempelvis inkomster och liknande. Regeringen konstaterade att det alltså även i fortsättningen blev av utomordentligt stor betydelse för den straffrättsliga bedömningen hur den information som lämnas är utformad.[16]

Som huvudregel utreds inte sådana misstänkta bidragsbrott där beloppet understiger 300 kronor.[17] Värt att notera är dock att myndigheten i princip är skyldig att polisanmäla misstänkta bidragsbrott oavsett belopp.

4.4.2 Ringa bidragsbrott – 2 § andra stycket

Vad som är ett *ringa brott* ska avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Dit hör dock främst gärningar som rör små belopp och det riktvärde som brukar användas för gränsdragningen mellan bedrägeri och bedrägligt beteende är till ledning för bedömningen av dessa fall. Ett bidragsbrott kan anses som ringa om beloppet understiger 1 500 kronor.[18] Det kan även beaktas om förmånen avsett ersättning för inkomstförlust under en del av en dag.

[16] Se tidigare nämnd prop. 79 f.
[17] Se Åklagarmyndighetens RättsPM 2013:04.
[18] Se tidigare nämnda RättsPM.

4.4.3 Grovt bidragsbrott – 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 ska 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.

De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är endast exemplifierande men bör enligt förarbetena ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. På samma sätt som vid ringa brott måste det avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet om det är att bedöma som ett grovt bidragsbrott Förekomsten av en kvalificerande omständighet ska inte med automatik leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt.

Att gärningsmannen *använt falsk handling* eller förfarandet ingått i en *brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning* är omständigheter som kan leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt. Enligt praxis kan det vara fråga om grovt brott när falsk/osann handling använts och beloppet överstiger cirka ett halvt prisbasbelopp (23 250 kronor för 2018).[19]

Att *brottet rört betydande belopp* avser storleken på den felaktigt utbetalda förmånen. Ett riktmärke på cirka fem prisbasbelopp används i praxis som gräns för vad som ska anses vara ett betydande belopp.[20]

Enligt praxis räknas varje utbetalningstillfälle som ett bidragsbrott (se rättsfallen NJA 2012 s. 886 och NJA 2007 s. 973) Att så stora summor som fem prisbasbelopp betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att övervägas om det finns behov av att ändra utformningen av bestämmelsen så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Vi återkommer till det i avsnitt 8.1.7.

[19] Rekommendationerna om beloppsgränser avser det förhöjda prisbasbeloppet vid gärningstillfället (se NJA 2013 s. 654 och Åklagarmyndighetens RättsPM 2013:04). För 2018 är det förhöjda prisbasbeloppet 46 500 kronor, se Statistiknyhet från SCB 2017-07-13.

[20] Se tidigare nämnd prop., s. 96 f och Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m., 5 uppl., s. 501.

4.4.4 Vårdslöst bidragsbrott – 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.

Det straffbara området täcker såväl att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter som att försumma att anmäla sådana ändrade förhållanden som man är skyldig att göra.

Vad är grovt oaktsamt?

I första hand är det 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.

Det ansågs dock kunna krävas att en förmånstagare anstränger sig för att så långt möjligt ta del av den information som lämnas och kontaktar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som finns för de utbetalande aktörerna måste enligt förarbetena utgångspunkten vara att den enskilda förmånstagaren tar ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta.

Att inte anmäla ändrade förhållanden skiljer sig från att aktivt lämna oriktiga uppgifter på så sätt att det bör ställas högre krav för att en passivitet ska anses vara grovt oaktsam i jämförelse med ett aktivt uppgiftslämnande.

Det är i första hand sådana beteenden som är ett utslag av *medveten oaktsamhet* som bör straffas. När gärningsmannen insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgiften, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt liksom när gärningsmannen misstänkt att det före-

legat en anmälningsskyldighet, men även en omedveten oaktsamhet kan betecknas som grov.[21]

Högsta domstolen har i ett mål prövat gränsen för vad som anses som grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening (rättsfallet NJA 2013 s. 369). I målet hade den tilltalade underlåtit att i en ansökan om försörjningsstöd redovisa att hon hade fått skatteåterbäring med drygt 10 000 kronor. Blanketten för ansökan om försörjningsstöd innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt. Den tilltalades underlåtenhet ledde till att en kommun felaktigt beviljade henne försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Kvinnan friades från brott med motiveringen att hon varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt, och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas, men att utrymmet för att bedöma den oaktsamheten som grov måste anses begränsat (jfr prop. 2006/07:80, s. 84). Mot den bakgrunden, och med hänsyn till den tilltalades bristande erfarenhet i ekonomiska frågor, kunde hon enligt domstolen inte anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening.

Utifrån Högsta domstolens bedömning har vi fått i uppdrag att ta ställning till om bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenligt utformad. Vi återkommer till frågan i avsnitt 8.1.8.

Om gärningen är *mindre allvarlig* ska enligt andra stycket inte dömas till ansvar. I lagtexten har särskilt markerats att framför allt den aktuella förmånens storlek ska vara av betydelse, men här liksom i övriga fall ska det göras en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen. I förarbetena nämndes att grovt oaktsamma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre som regel inte bör leda till straffansvar eller gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten men inte helt försumbar. Ett exempel på det är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte tjänar mer än ett visst belopp. Inkomsten kontrolleras regelmässigt i efterhand mot uppgifter hos Skatteverket, vilket innebär att den som tjänat för mycket blir återbetal-

[21] Se prop., s. 49 f.

ningsskyldig. Om det inte är fråga om uppsåtligt handlande bör sådana fall normalt kunna vara straffria.[22]

Enligt praxis bör vårdslöst bidragsbrott i normalfallet anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar om beloppet understiger 5 000 kronor.[23]

4.4.5 Konkurrens

Bidragsbrott har företräde framför bedrägeri enligt rättsgrundsatsen om lex specialis. Om bidragsbrottslagen är tillämplig, ska alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas.

I förhållande till andra brottsbalksbrott gäller samma principer som vid bedrägeri. Om ett bidragsbrott begåtts genom att en falsk handling använts och trots detta inte ska bedömas som grovt bidragsbrott, döms i konkurrens för både bidragsbrott och exempelvis urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. Om en gärning också innefattar osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för bidragsbrott. Om en gärning innefattar såväl vårdslöst bidragsbrott som vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för vårdslöst bidragsbrott. Ett bidragsbrott konsumerar också ett efterföljande olovligt förfogande enligt 10 kap. 4 § brottsbalken.[24]

4.4.6 Frivillig rättelse – 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 §§. Det framgår av regeln om frivillig rättelse i 5 §. Rättelsen eller anmälan om ändrade förhållanden måste dock göras innan förmånen betalas ut.

Det finns inget formkrav på den åtgärd som vidtas, men uppgifterna måste i princip vara tillräckliga för att myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor ska kunna koppla dem till rätt ärende

[22] Se prop., s. 97 f.
[23] Se Åklagarmyndighetens RättsPM 2013:04.
[24] Se prop., s. 80.

och, eventuellt efter en komplettering, göra en korrekt bedömning i ett kommande beslut om utbetalning.

Straffriheten förutsätter frivillighet. Normalt sett är det inte det om förmånstagaren fått veta att han eller hon kommer att bli föremål för granskning eller om myndigheten inlett en utredning om felaktig utbetalning och förmånstagaren fått veta det.

En frivillig rättelse påverkar inte en eventuell återbetalningsskyldighet.[25]

4.4.7 Obligatorisk anmälningsskyldighet – 6 §

> Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts (se 6 §).

Innan myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan anmäler ett misstänkt brott ska de göra en preliminär bedömning inte bara av objektiva kriterier, som att en felaktig uppgift har lämnats, utan också av de subjektiva kriterierna, dvs. uppsåt eller grov oaktsamhet. Syftet är att sålla bort helt klara fall där brott inte har begåtts så att inte dessa ska belasta myndigheterna, polis och åklagare. En sådan bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Enligt förarbetena bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.[26]

4.4.8 Straffskalor och påföljd

Påföljden för bidragsbrott är fängelse i högst två år, dvs. samma straffskala som gäller för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken. Avsikten när bidragsbrottslagen infördes var inte att förändra påföljdsvalet eller straffmätningen i förhållande till bedrägeri.

[25] Se prop., s. 84 f och 98 f.
[26] Se prop., s. 90 och 99.

Straffminimum för grovt bidragsbrott är detsamma som för grovt bedrägeri, dvs. fängelse lägst sex månader. Däremot är straffmaximum lägre, fängelse i högst fyra år, jämfört med sex år för grovt bedrägeri. I förarbetena motiverades skillnaden med att det i förhållande till andra typer av bedrägerier var svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år.[27] Vi ska undersöka om det antagandet stämmer överens med dagens verklighet och överväga om det finns skäl att se över straffskalan för bidragsbrott. Den frågan behandlas i avsnitt 8.1.6.

4.5 Andra lagregler vid brott mot välfärdssystemen

När bidragsbrottslagen inte är tillämplig kan andra straffbestämmelser vara aktuella när en förmånstagare gjort sig skyldig till brott i samband med en utbetalning av en ersättning eller ett bidrag eller vid andra brott mot välfärdssystemen. Bland dessa återfinns bedrägeri, olovligt förfogande, urkundsförfalskning och osann eller vårdslös försäkran. De bestämmelserna beskriver vi översiktligt i följande avsnitt.

4.5.1 Bedrägeri

Straffbestämmelsen om bedrägeri finns i 9 kap. 1 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen gör bl.a. den sig skyldig till *bedrägeri* som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller för någon i vars ställe denne är. För ansvar krävs att gärningen har begåtts uppsåtligen (se 1 kap. 2 § första stycket BrB).

Det finns tre grader av bedrägeribrottet, nämligen ett ringa brott (ringa bedrägeri) ett brott av mellangraden (bedrägeri), och ett grovt brott (grovt bedrägeri).

Det ringa brottet (9 kap. 2 § brottsbalken) används om ett bedrägeri med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa.

[27] Se prop., s. 82.

Straffskalan för bedrägeri är fängelse i högst två år.

Om bedrägeriet är grovt är dock enligt 9 kap. 3 § straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I bedömningen av om det rör sig om ett grovt brott ska särskilt beaktas om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende eller använt sig av falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

4.5.2 Olovligt förfogande

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

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

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

4.5.3 Urkundsförfalskning

Den grundläggande straffbestämmelsen om *urkundsförfalskning* finns i 14 kap. 1 § brottsbalken. Enligt den döms den som, genom att skriva annan, verklig eller diktad, persons namn eller genom att falskeligen förskaffa sig annans underskrift eller på annat sätt, framställer falsk urkund eller falskeligen ändrar eller utfyller äkta urkund, under förutsättning att åtgärden innebär fara i bevishänseende till fängelse i högst två år.

Som urkund anses enligt lagtexten protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis.

En straffbestämmelse för en ringa variant av brottet, *förvanskning av urkund*, finns i 14 kap. 2 § brottsbalken med böter eller fängelse högst sex månader i straffskalan.

Om brott enligt 1 § är att anse som grovt, döms enligt 14 kap. 3 § brottsbalken för *grov urkundsförfalskning* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. I den bedömningen ska särskilt beaktas om förfalskningen avser bl.a. en viktig handling hos en myndighet eller om gärningen på något annat sätt varit av särskilt farlig art.

Bestämmelsen omfattar alltså både att gärningsmannen framställer falska handlingar och att han eller hon gör ändringar i en redan existerande urkund. Kravet på fara i bevishänseende innebär att det måste vara något så när sannolikt att det förfalskade tas för äkta och att det ska komma till användning i en praktisk angelägenhet. Brottet är fullbordat redan genom förfalskningsåtgärden och det krävs alltså inte att det förfalskade också används. Att bruka något förfalskat är dock ett brott i sig, *brukande av falsk urkund* (se 14 kap. 9 § brottsbalken).

Vid bedrägerier mot trygghetssystemen är det inte ovanligt att förfalskade handlingar används som ett hjälpmedel för att lura till sig pengar, t.ex. förfalskade läkarintyg, arbetsgivarintyg och liknande. Som framgår av 9 kap. 3 § brottsbalken ska detta beaktas särskilt vid bedömningen av om ett bedrägeribrott är att anse som grovt.

4.5.4 Osann eller vårdslös försäkran

Brotten regleras i 15 kap. 10 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen döms den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för *osann försäkran* till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

Den som begår en osann försäkran av grov oaktsamhet döms för *vårdslös försäkran* till böter eller fängelse i högst sex månader.

4.5.5 Osant intygande

Straffbestämmelsen om osant intygande finns i 15 kap. 11 § brottsbalken. Där sägs att den som i ett intyg eller en annan urkund lämnar osann uppgift om vem han eller hon är eller om annat än egna angelägenheter eller för skens skull upprättar en urkund rörande rättshandling döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för *osant intygande* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet med hänsyn till att det innefattar missbruk av tjänsteställning eller annars att anse som grovt, döms till fängelse i högst två år.

Att använda sig av en sådan osann urkund är också belagt med straff enligt paragrafens tredje stycke.

4.5.6 EU-bedrägerier och andra brott riktade mot EU:s medel

Skyddet för EU:s finansiella intressen

Den största delen av EU-budgetens inkomster består av de så kallade egna medlen som är medlemsländernas avgifter till EU. De avgifter som medlemsländerna betalar till gemenskapen får länderna tillbaka i form av stöd och bidrag från gemenskapens fonder.

Europeiska kommissionen ska tillsammans med medlemsländerna bekämpa bedrägerier inom EU. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) har till uppgift att bekämpa bedrägerier, har en oberoende ställning och genomför utredningar såväl inom EU:s institutioner som i medlemsländerna.

Medlemsländerna undertecknade år 1995 en konvention, den så kallade bedrägerikonventionen, enligt vilken länderna åtar sig att straffbelägga alla typer av bedrägerier rörande EU-medel. Konventionen trädde i kraft år 2002. För Sveriges del innebar den att brottet *subventionsmissbruk* infördes i lagstiftningen.[28]

Ansvaret för att administrera och kontrollera majoriteten av stöden och bidragen från EU ligger på nationella myndigheter i medlemsstaterna. EU:s regelverk ställer stora krav på att svenska myndigheter hanterar EU-medlen på ett korrekt och tillförlitligt sätt. I Sverige har Ekobrottsmyndigheten det nationella ansvaret för att samordna

[28] Se Holmquist, Rolf, *Brotten i näringsverksamhet*, 3 uppl. 2013, s. 100 f.

åtgärder mot bl.a. bedrägerier avseende EU-relaterade medel. Ansvaret för utredningen av sådana bedrägerier och lagföringen av personer misstänkta för sådana brott ligger i Sverige exklusivt på Ekobrottsmyndigheten.[29] För att garantera en god samverkan mellan myndigheter som hanterar EU-medel inrättades Rådet till skydd för EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet). Rådets övergripande uppdrag är att främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige.[30]

EU-bedrägerier

Den som söker och får EU-stöd kan i samband med detta göra sig skyldig till brott av olika slag, framför allt *bedrägeri, subventionsmissbruk, urkundsförfalskning och osant intygande*. I konkurrenshänseende är ansvaret för subventionsmissbruk sekundärt i förhållande till bedrägeri. Har en urkundsförfalskning, osann försäkran eller ett osant intygande föregått subventionsmissbruket bör det dömas till ansvar för båda brotten (prop. 1998/99:32, s. 28).

En bidragssökande till EU ska fylla i och till behörig myndighet lämna in ansökningsblanketter och kontrakt av olika slag. Han eller hon ska också, för att få ut bidragspengarna, fylla i rekvisitioner och lämna intyg och verifikationer som styrker kostnaderna. Genom att skriftligen eller muntligen lämna oriktiga uppgifter som vilseleder bidragsbeviljande eller utbetalande organ kan bidragssökanden göra sig skyldig till försök till bedrägeri eller bedrägeri.

Alla de handlingar som krävs i bidragsärenden är ”urkunder” i BrB:s mening. Om sökanden lämnar oriktiga uppgifter i handlingarna kan han eller hon därför göra sig skyldig till osann eller vårdslös försäkran eller osant intygande. Om intyget falskeligen utfärdas i revisorns namn eller om ändring görs i ett intyg som någon annan utfärdat, kan straffansvar för urkundsförfalskning komma i fråga.[31]

[29] Se förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.
[30] Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen, *Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige 2013–2015.*
[31] Se Holmquist, Rolf, a.a., s. 100 f.

Subventionsmissbruk

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

Paragrafen är alltså en följd av EU:s bedrägerikonvention från 1995 som syftar till att effektivisera kampen mot bedrägerier mot gemenskapernas finansiella intressen.

Straffbestämmelsen omfattar inte rent nationella bidragsformer. Beträffande det nationella bidragssystemet är ändamålsstridig användning av bidrag inte straffbelagt. Genom att lagtexten endast omfattar missbruk av bidrag eller förmåner till den del de finansieras över eller på annat sätt påverkar EU:s budgetar, framgår att bestämmelsen inte omfattar nationella bidrag som används vid medfinansiering i samband med EU-finansiering, utan endast tar sikte på felaktig användning av EU-medel.[32]

Bidraget eller förmånen måste inte avse näringsverksamhet, utan gäller även t.ex. bidrag till forskningsverksamhet.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Om det rör sig om en liten avvikelse bör administrativa åtgärder och sanktioner kunna vara tillräckliga.[33]

Bedrägeribestämmelsen har företräde framför subventionsmissbruk. Om en urkundsförfalskning eller osann försäkran eller ett osant intygande föregått subventionsmissbruket bör det dömas till ansvar för båda brotten.[34]

4.6 Förmåner utanför bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet omfattar bara utbetalningar från vissa särskilt angivna välfärdssystem för personliga ändamål. Det förekommer även utbetalningar från det

[32] Prop. 1998/99:32, s. 27.
[33] Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen den 18 december 1995 och Berggren m.fl., Brottsbalken [10 november 2017, Zeteo] kommentaren till 9 kap 3 b § under rubriken Bakgrund.
[34] Se prop. 1998/99:32, s. 28.

offentliga som inte är för personliga ändamål, men där syftet indirekt är att gynna enskilda, t.ex. genom lönesubventioner. Dessa utbetalningar uppvisar motsvarande särdrag i funktion och betydelse som de som omfattas av de nämnda lagarna. Utbetalningar av detta slag hanteras också av de i lagarna angivna aktörerna. Flera utredningar och myndigheter har påtalat att det finns behov av att utvidga lagarnas tillämpningsområden.

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt vissa förmåner som faller utanför tillämpningsområdet och där vi har fått i uppdrag att se över behovet av ett utökat straffrättsligt skydd, vilket vi återkommer till i avsnitten 8.1.2–8.1.5.

4.6.1 Arbetsgivarstöd

Det finns flera olika former av ekonomiska stöd till arbetsgivare, vars syfte är att stimulera arbetsgivare till att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. De stödformer som finns är bland annat lönebidrag, trygghetsanställning, nystartsjobb, särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb, skyddat arbete och utvecklingsanställning. År 2016 var *lönebidrag, nystartsjobb* samt *trygghetsanställning* de absolut vanligast förekommande arbetsgivarstöden och vi har därför valt att beskriva dessa. Arbetsförmedlingen fattade under 2016 cirka 309 000 beslut om subventionerade anställningar. Utgifterna till arbetsgivare för anställningar med lönestöd uppgick 2016 till 20 375 miljoner kronor.[35]

Lönebidrag

Lönebidrag är en lönesubvention som introducerades redan 1980.[36] Stödet ska underlätta för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få en anställning där hans/hennes kompetens och färdigheter tas tillvara. Stödets storlek beror

[35] Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016, s. 62.
[36] Villkoren för stödet regleras i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

dels på lönekostnaden för den anställde, dels på dennes arbetsförmåga i förhållande till arbetets krav.

Det första beslutet om lönebidrag omfattar högst ett år. Stöd kan lämnas i upp till fyra år, men i vissa fall kan det vara aktuellt med längre tid. Stödet får endast förlängas utöver det fjärde året om det efter en särskild prövning bedömts motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga. Lönebidraget beräknas på den totala lönekostnaden för den anställde. Det finns däremot ett tak på stödnivån då den bidragsgrundande lönen högst kan vara 18 300 kronor (2017). Det innebär att arbetsgivaren maximalt kan få bidrag för en lönekostnad på upp till detta belopp per månad.

Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde och kan bl.a. lämnas vid nyanställning eller när en anställd återgår till sitt arbete efter att ha haft hel tidsbegränsad sjukersättning eller hel aktivitetsersättning. Det är arbetsgivaren som beslutar om individens anställning och Arbetsförmedlingen beslutar om lönebidrag för den enskilde individen och anvisar arbetstagaren till arbetsgivaren. Anställningen, som är en förutsättning för stödet, är en reguljär arbetsrättslig anställning som ingås mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och den upphör inte arbetsrättsligt även om stödet skulle upphöra.

Nystartsjobb

Nystartsjobb introducerades i januari 2007.[37] Syftet är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid. Stödet kan lämnas för både tillsvidare-, prov- och tidsbegränsade anställningar.

Nystartsjobb innebär att en arbetsgivare som anställer en person som varit arbetslös en längre tid eller som fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, får ersättning för arbetsgivaravgiften (31,42 procent) eller upp till två och en halv gånger arbetsgivaravgiften. Ersättning betalas ut genom att arbetsgivarens skattekonto krediteras.

Arbetsgivaren får ersättning för lönen upp till 20 000 kronor (2018) per månad vid heltid. För överstigande del ges ingen ersätt-

[37] Villkoren regleras i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

ning. Vid deltid minskas stödet proportionellt. Om arbetsgivaren har ett kollektivavtal ska den anställde få lön och andra anställningsförmåner enligt detta. Finns inget kollektivavtal ska den anställde ändå ha lön och förmåner som i väsentliga delar är lika med ett sådant, vilket innebär att lönen inte får vara lägre än den angivna lönen i branschens kollektivavtal. Arbetsgivaren ska också teckna försäkringar för den anställde.

Stödtiden beror på hur länge den arbetssökande har varit frånvarande från arbetslivet och beslut om nystartsjobb fattas alltid för ett år i taget.

Arbetsgivaren ansöker om nystartsjobb hos Arbetsförmedlingen. Nystartsjobbet behöver inte ha förmedlats av Arbetsförmedlingen, men myndigheten måste ha fattat ett beslut om att bevilja ersättning innan anställningen börjar. Den som ska anställas med hjälp av stödet ska också vara anmäld arbetslös på Arbetsförmedlingen när beslutet fattas. I samband med ansökan ska den arbetssökande med underskrift och intyg styrka att denne uppfyller relevanta krav för att vara stödberättigad.[38]

Trygghetsanställning

Trygghetsanställning är en lönesubvention som infördes 2006 och regleras i samma förordning som lönebidrag. Skillnaden är att målgruppen består av personer med funktionsnedsättning vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt samt att en trygghetsanställning saknar bortre tidsgräns. Anställningen är en reguljär anställning, men ska vara anpassad efter den arbetssökandes förutsättningar och särskilda behov. Arbetsförmedlingen ska åtminstone vart fjärde år pröva att stödets storlek inte överstiger den nivå som behövs för att kompensera för arbetstagarens funktionsnedsättning. Stödet för trygghetsanställningen beräknas på samma sätt som vid en anställning med lönebidrag.

[38] Arbetsförmedlingens faktablad till arbetsgivare – Nystartsjobb 2018–01.

4.6.2 Statligt stöd till företag och organisationer

Som vi tidigare nämnt har Riksdagen tillkännagivit att bidragsbrottslagen ska omfatta ”felaktiga utbetalningar till företag och organisationer”. Vilka typer av ersättningar som avses är inte närmare specificerat.[39]

Nedan ger vi en allmän beskrivning av EU:s regler om statligt stöd. Vi beskriver också kort de stöd som lämnas av offentliga medel i Sverige och de avgränsningsproblem detta medför när vi ska se över lagens tillämpningsområde.

EU:s regler om statligt stöd

Inom Europeiska unionen finns bestämmelser om statligt stöd. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ansvarar EU-kommissionen för tillämpningen av unionsreglerna om statligt stöd. EU:s bestämmelser på statsstödsområdet är ett omfattande och relativt strikt regelverk. Utgångspunkten är att statligt stöd är förbjudet. Exempel på statligt stöd kan vara bidrag och skattelättnader. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. För att ett stöd ska omfattas av EU:s regler om statligt stöd ska det uppfylla följande fyra kriterier (se artikel 107.1 i EUF-fördraget):

- Det gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
- Det finansieras genom offentliga medel. Finansieringen kan vara direkt eller indirekt.
- Stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.
- Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Statsstödsreglerna gäller för ”företag” som bedriver ekonomisk verksamhet. Begreppet företag ges en vid tolkning i rättspraxis. Varje form av sammanslutning som bedriver ekonomisk verksamhet definieras som ett företag. Det innebär att även en organisation utan vinstsyfte teoretiskt kan anses som ett företag. Om statsbidragen går till icke-ekonomisk verksamhet är de inte statsstöd enligt EU:s regelverk.

[39] Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17:SfU1.

EU:s regler om statligt stöd vilar på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstaterna ska anmäla till EU-kommissionen när de planerar att vidta eller ändra stödåtgärder enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Medlemsstaterna får därmed inte införa stödåtgärder förrän kommissionen har granskat och godkänt åtgärderna.

Av EUF-fördraget framgår dock att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och i så fall tillåtet. Tillåtna stödåtgärder kan motiveras bl.a. av att det är fråga om stöd av mindre betydelse eller av att nyttan med stödet bedöms större än skadan på konkurrensen. Huvudregeln är att ett offentligt stöd ska godkännas av EU-kommissionen, men ett stöd kan även medges om det omfattas av en gruppundantagsförordning eller av en förordning om stöd av mindre betydelse, s.k. de minimis-stöd med särskilda beloppsgränser. Gruppundantagsförordningarna omfattar bl.a. stöd till jordbruk och fiskeriproduktion samt landsbygden.

Stöd från offentliga medel i Sverige

Varje år betalar staten ut cirka 27 miljarder kronor i stöd till näringslivet. Riksrevisionen konstaterade i sin rapport *Statliga stöd till innovation och företagande* (RiR 2016:22) att det dock saknas en samlad och tydlig bild av stöden och dess effekter.

De enskilda förordningar som reglerar statliga bidrag till företag och organisationer är mycket omfattande till antalet. De spänner över i stort sett hela samhällslivet och så skilda områden som exempelvis tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (2014:139), ideella organisationer inom kulturmiljöområdet (2014:108) och energikartläggning (2009:1577) för att nämna några få.

Med andra ord är det inte möjligt att här lämna någon närmare redogörelse för de stöd från offentliga medel till närings- och föreningslivet som kan bli föremål för felaktiga utbetalningar. Enligt direktiven är en utgångspunkt i arbetet med att se över lagarnas tillämpningsområde dessutom att avgränsningen även fortsättningsvis ska vara tydlig och lättillgänglig. Det omfattande regelverket innebär också en utmaning ur detta perspektiv.

Vi återkommer i avsnitt 8.1.5 till vår bedömning av om det finns behov av att förändra tillämpningsområdet i detta avseende.

5 En kartläggning av arbetet mot bidragsbrott

En del av de utbetalande myndigheternas uppdrag är att motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har även en skyldighet att polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Som ett led i arbetet att uppmärksamma misstänkt brottslighet och underlätta informationsutbytet infördes lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

I vårt uppdrag att undersöka hur lagstiftningen fungerar i praktiken ingår att kartlägga hur myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna arbetar för att förhindra och förebygga bidragsbrott.[1] Kapitlet inleds med en beskrivning av hur vi gått till väga för att ta reda på det. Sedan redogör vi för aktörernas syn på vilka konsekvenser som lagstiftningen inneburit för dem. Därefter beskriver vi vilken kunskap om lagstiftningen som finns på myndigheterna och hur den sprids internt och externt för att sedan redovisa myndigheternas kontrollarbete. Ett avsnitt behandlar frågan om hur myndigheterna agerar för att misstänka brott ska lagföras, i vilken utsträckning myndigheterna polisanmäler misstänkta brott samt vilka överväganden som görs i samband med det. Därefter redovisar vi Polis- och Åklagarmyndigheternas syn på anmälningarnas kvalitet och hur de misstänkta brotten utreds. Slutligen beskriver vi hur lagen om underrättelseskyldighet tillämpas och de problem som aktörerna anser vara förknippade med den.

Redogörelsen bygger i huvudsak på de svar som myndigheterna lämnat på våra frågor. Det är alltså deras bild av arbetet som lämnas

[1] I det följande avses med myndigheter även kommuner och arbetslöshetskassor om inte annat anges.

här. Vilka slutsatser vi drar av det som kommit fram i kartläggningen framgår av kapitel 6.

5.1 Våra källor

Enkätsvar

Utredningen har skickat en enkät till samtliga utbetalande myndigheter, ett urval av landets kommuner och arbetslöshetskassor samt företrädare för samtliga polisregioner och Åklagarmyndigheten.

Polismyndigheten är indelad i sju regioner (polisregion Syd, polisregion Väst, polisregion Öst, polisregion Stockholm, polisregion Mitt, polisregion Bergslagen och polisregion Nord) som vardera består av mellan tre och fem polisområden. Polisområdena är i sin tur uppdelade i ett antal lokalpolisområden. Inom vissa polisregioner utreds bidragsbrotten centralt medan det i andra sker ute i polisområdena. Av det skälet har företrädare för polisregion Stockholm, polisregion Syd och polisregion Väst svarat för regionens räkning medan svaren från övriga regioner redovisas efter polisområde.[2]

När det gäller kommunerna skickades frågorna efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) till de 20 kommuner som vid den tidpunkten ingick i det kommunala nätverket kring felaktiga utbetalningar. Elva kommuner svarade, vilket innebär en svarsfrekvens på 55 procent.[3] Att vända sig till kommuner som ingår i nätverket kan innebära en risk för att de kommit längre i sitt arbete med felaktiga utbetalningar än den genomsnittliga kommunen. Enkätsvaren visar emellertid att det bland kommunerna finns hela skalan från de som har ett sedan länge väl upparbetat och fungerande arbete till de som först på senare tid skapat rutiner kring att motverka bidragsbrott. Vår uppfattning är därför att urvalet av kommuner är representativt.

För arbetslöshetskassornas del skickades frågorna till Sveriges a-kassor (tidigare Arbetslöshetskassornas Samorganisation, förkortat SO) som dels svarade för egen räkning, dels hämtade in svar

[2] Följande polisområden har svarat från regionerna: polisområde Östergötland (polisregion Öst), polisområde Västmanland (polisregion Mitt), polisområde Örebro (polisregion Bergslagen), polisområde Norrbotten (polisregion Nord).
[3] Kommunerna i Borås, Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Kristianstad, Landskrona, Solna, Stockholm, Sundsvall, Södertälje och Örebro svarade

från ett urval av a-kassor. Totalt svarade nio stycken, såväl stora som små och fördelade på olika branscher.[4]

Åklagarmyndigheten har svarat genom utredningens expert, verksam vid Södertörns åklagarkammare, efter samråd med en områdesansvarig överåklagare och representanter från Utvecklingscentrum Stockholm.

Efter att ha tagit del av problembeskrivningar och erfarenheter i svaren blev det tydligt att vi behövde ytterligare information om hur lagen om underrättelseskyldighet används på myndigheterna. Dessa kompletterande frågor gick ut till samtliga aktörer som nämnts ovan, förutom polis och åklagare, samt de a-kassor och kommuner som besvarat enkäten. Fem kommuner och sex a-kassor bevarade de kompletterande frågorna. Samtliga utbetalande myndigheter svarade. Vidare fick Skatteverket och Kronofogdemyndigheten svara på de enkätfrågor vi bedömde vara relevanta för dem i egenskap av avsändare av underrättelser.

Studiebesök

Vid sidan av enkäten har utredningen besökt samtliga utbetalande myndigheter, Sveriges a-kassor, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Enheten för försörjningsstöd vid socialtjänsten i Södertälje kommun. Vid besöket på Polismyndigheten medverkade företrädare för Nationellt bedrägericentrum och samtliga polisregioner. När det gäller Åklagarmyndigheten medverkade en områdesansvarig överåklagare och företrädare för Utvecklingscentrum Stockholm samt åklagarkamrarna i Norrort och Söderort.

Av tidsskäl har vissa besök skett innan enkätsvaren kommit in och då i syfte att få en allmän bild av kontrollarbetet, hur lagstiftningen fungerar i det praktiska arbetet och vilka eventuella tolknings- och tillämpningsproblem som den ger upphov till. Vid de besök som skett efter att myndigheterna besvarat enkäten har fokus varit att lyfta fram särskilda erfarenheter som kan tjäna som goda exempel för andra myndigheter eller reda ut oklarheter och ofullständigheter i de lämnade svaren. I vissa fall har vi även begärt och fått kompletterande uppgifter via e-post.

[4] A-kassorna AEA, GS, Seko, SHA, SmåA, IF Metall, ST, Vision och Unionen svarade.

Övrigt skriftligt material

Utöver enkätsvaren och det som kommit fram vid studiebesöken har utredningen tagit del av en mängd interna och externa rapporter, årsredovisningar, riktlinjer och handböcker. Av utrymmesskäl redogör vi inte för samtliga här. I den mån vi hämtat konkreta uppgifter ur dessa redovisar vi källan i respektive avsnitt.

5.2 Myndigheternas syn på konsekvenserna av att lagstiftningen infördes

När bidragsbrottslagen infördes uttalade regeringen att den hade för avsikt att följa upp reformen när den varit i kraft under en tid.[5] En del av vårt uppdrag har därför bestått i att ta reda på vad införandet av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet har inneburit för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. I det följande avsnittet redovisar vi deras syn på vilka ekonomiska och övriga konsekvenser som lagstiftningen fört med sig.

5.2.1 Arbetsförmedlingen

Lagarna har enligt myndigheten bidragit till ett ökat fokus på bidragsbrotten och ger också ett stöd i arbetet mot felaktiga utbetalningar inom myndigheten. Syftet med arbetet är att minska de felaktiga utbetalningarna, men storleken på de ekonomiska effekterna är svåra att mäta.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna bedömer myndigheten att lagstiftningens införande inte ledde till några direkta kostnader. Arbetsförmedlingen startade en särskild funktion för att hantera underrättelserna men uppdraget löstes med befintlig personal.

[5] Prop. 2006/07:80, s. 93.

5.2.2 Arbetslöshetskassorna

Sveriges a-kassor lyfter fram att bidragsbrottslagen har inneburit att ökade resurser läggs på frågorna och polisanmälningar jämfört med tidigare.

Enligt majoriteten av de a-kassor som svarat har administrationen ökat till följd av den nya lagstiftningen och lett till nya rutiner och en större arbetsmängd, vilket även fått ekonomiska konsekvenser. *Unionen* uppskattar att det rör sig om kostnaden för två heltidstjänster. Hos *SmåA* har återkraven ökat och kassan lyfter även fram den omfattande administration det innebär att sammanställa handlingar för en polisanmälan där utredningen sedan ofta läggs ner. *AEA* menar att antalet polisanmälningar ökat och därmed också arbetstiden för de ansvariga handläggarna. *Vision* ser konsekvenserna som marginella och anger att de befarade en mycket större påverkan än vad som blev fallet. *ST* konstaterar att lagstiftningen å ena sidan har underlättat bedömningen av om en polisanmälan ska göras, å andra sidan har medfört en ökad administration till följd av att fler medlemmar polisanmäls nu än tidigare.

5.2.3 CSN

CSN anger att de ekonomiska konsekvenserna av bidragsbrottslagens införande framför allt är kostnader för de studiestödsutredare som handlägger ärenden om misstänkt bidragsbrott. Innan lagen kom till arbetade en person med att utreda och anmäla misstänkta brott mot studiestödssystemet, främst bedrägerier. När bidragsbrottslagen infördes skapades en särskild funktion för att utreda och anmäla misstänkta bidragsbrott. Den har ökats successivt från två till sju personer. Lönekostnader för bidragsbrottsfunktionen beräknas till 3,6 miljoner kronor år 2016. Det har inte inneburit några kostnader för att utveckla handläggningssystemet, eftersom ärenden om misstänkta bidragsbrott handläggs utanför det ordinarie systemet. De webbutbildningar kring bidragsbrottslagen som har tagits fram har kostat 61 500 kronor.

CSN lyfter även fram hur bidragsbrottslagen påverkat vad som är straffbart. För att studiemedel ska betalas ut krävs inte bara ett beslut från CSN utan även att den studerande sedan intygar sina avsikter att studera genom att lämna in en s.k. studieförsäkran.

Före det att bidragsbrottslagen infördes kunde brott som upptäcktes innan studieförsäkran lämnas anmälas som försök till bedrägeri. I och med bidragsbrottslagens farerekvisit anses brottet inte fullbordat om studieförsäkran inte lämnats eftersom det då ännu inte funnits någon konkret fara för felaktig utbetalning. I ärenden där CSN t.ex. upptäcker ett förfalskat antagningsbevis före det att beslut om studiemedel fattas kan ärendet inte anmälas som bidragsbrott, utan som urkundsförfalskning. I de fall där någon förfalskning inte har använts men där CSN har annan information som pekar på att personen inte har avsikt att påbörja studierna före beslutet kan något brott inte anmälas. Generellt sett har dock införandet av vårdslöst brott lett till att fler gärningar är straffbara och att fler brott därmed också sker.

När lagen om underrättelseskyldighet infördes togs rutiner fram för hur inkomna underrättelser skulle hanteras och en vägledning för CSN:s handläggare att underrätta andra myndigheter. CSN deltog i arbetet med att ta fram KRUS-utbildningen om felaktiga utbetalningar tillsammans med ett antal myndigheter 2011. Utbildningen bekostades av KRUS.[6] Såväl inkomna som skickade underrättelser skulle samordnas och följas upp av bidragsbrottsfunktionen, vilket också skedde initialt.

CSN bedömer inte att införandet av lagen om underrättelseskyldighet haft några större konsekvenser för myndigheten. I efterhand har det visat sig att förhållandevis få anställda genomgick utbildningen. De flesta av dessa arbetade inte som handläggare, vilket var olyckligt eftersom det är i handläggningen som de flesta misstankar torde uppstå. Det är enligt CSN oklart varför utbildningen inte fick större spridning, men en anledning kan vara att det redan finns informationsutbyte med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samt automatiska, maskinella kontroller som förhindrar dubbla utbetalningar.

Under 2016 tog CSN emot ett 40-tal underrättelser från andra myndigheter. Endast i ett fåtal fall har CSN konstaterat att pengar har betalats ut eller har riskerat att betalas ut felaktigt. Under det senaste året har CSN inte underrättat någon annan myndighet en-

[6] Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) var en myndighet med uppdrag att ge stöd till kompetensförsörjningen i de statliga myndigheterna. Myndigheten avvecklades 31 december 2012 till följd av ett regeringsbeslut.

ligt den rutin som finns vid misstanke om att en annan myndighet betalar ut pengar felaktigt. Under 2016 och 2017 har CSN tagit fram nya rutiner för underrättelseskyldigheten, samt en plan för information och utbildning.

5.2.4 Försäkringskassan

Myndigheten har inte beräknat de ekonomiska konsekvenserna av att lagarna infördes. Redan innan fanns en särskild kontrollutredningsverksamhet som arbetade med att utreda och polisanmäla misstänkta brott, framför allt bedrägerier. Bidragsbrottslagen har därför inte medfört några ökade administrativa kostnader. Antalet polisanmälningar varierar mellan olika år, men detta bedömer myndigheten bero på vilket fokus som verksamheten har och inte på införandet av bidragsbrottslagen.

Lagen om underrättelseskyldighet kan ha medfört något ökade administrativa kostnader men har också förhindrat felaktiga utbetalningar.

5.2.5 Kommunerna

För kommunernas del har lagstiftningen enligt svaren främst inneburit organisatoriska förändringar genom att det inrättats särskilda tjänster för att utreda misstänkta felaktiga utbetalningar, s.k. futhandläggare. Ibland har de bemannats med befintlig personal men många kommuner har behövt nyanställa. *Eskilstuna kommun* anger exempelvis att bidragsbrottslagen inte lett till några ekonomiska konsekvenser eftersom arbetet sker med befintlig personal. Kommunen började dock sitt fut-arbete först under 2015 med att bl.a. lägga upp arbetsmetoder.

I *Borås stad* handläggs och utreds ekonomiskt bistånd på Försörjningsenheten, som sedan år 2011 har två anställda som enbart utreder felaktiga utbetalningar. I en del ärenden har man fått fällande domar, vilket också lett till att skadeståndsanspråket har bifallits. Kommunen uppfattar att lagen säkerligen haft viss avskräckande effekt tillsammans med kommunens granskande arbetsmetoder för att säkerställa att rätt person får rätt ersättning.

Bidragsbrottslagen ledde till att *Örebro kommun* hösten 2010 anställde två fut-handläggare. Sammanlagt har 18 personer dömts för bidragsbrott och att betala skadestånd till kommunen med sammanlagt 904 520 kronor. Flera av dem som polisanmälts har i samband med detta slutat att söka försörjningsstöd. Den största ekonomiska betydelsen bedömer kommunen finns i den preventiva effekten av bidragsbrottslagen och ett aktivt arbete med att utreda och förebygga felaktiga utbetalningar. Skyldigheten att anmäla bidragsbrott har i praktiken även lett till en skyldighet att utreda felaktiga utbetalningar. Sedan fut-arbetet startades i Örebro har antalet polisanmälda bidragsbrott per år minskat framför allt vad gäller oredovisade löner. Enligt kommunen upptäcks fler falska handlingar som hyreskontrakt, läkarintyg och kontoutdrag och genom kontroll och utredning kan många felaktiga utbetalningar förhindras. De senaste åren har det genomsnittliga antalet hushåll som får försörjningsstöd varje månad minskat, från 2 029 hushåll år 2014, 1 957 år 2015 till 1 843 år 2016. En av de bidragande faktorerna till detta bedöms vara ett aktivt arbete med att utreda och förebygga felaktiga utbetalningar.

Även *Jönköpings kommun* anger att lagstiftningen lett till besparingar i kommunen eftersom vissa klienter som misstänks för bidragsfusk oväntat har blivit självförsörjande efter att de polisanmälts och informerats om bidragsbrottslagen.

Helsingborgs stad ser en skillnad i vad arbetet med återkrav och misstänkta bidragsbrott resulterar i. Enligt kommunen fastställs beslutet om återkrav generellt sett av förvaltningsrätten medan polisen oftast lägger ner förundersökningen om bidragsbrott.

Kristianstads kommun började arbeta renodlat mot felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd och misstänkt bidragsbrott i november 2014 med två heltidsanställda bedrägeriutredare sedan augusti 2015. Under perioden november 2014 till december 2016 har 264 ärenden initierats, återkrav har beslutats i 73 ärenden och 51 polisanmälningar har gjorts. Samtidigt har kommunen krävt tillbaka 2 424 047 kronor och beräknar ha sparat 3 256 991 kronor.

Landskrona kommun har tillsatt en tjänst för att utreda och handlägga misstänkta bidragsbrott samt göra internkontroller. Beslut om ekonomiskt bistånd har koncentrerats till en sektion. Enligt kommunen har lagstiftningen lett till minskade utbetalningar av bistånd på felaktiga grunder, mindre summor i återbetalningar samt mång-

åriga återbetalningsplaner som visserligen kräver administration men leder till återbetalning. Ansökningsblanketten omarbetades tidigt så att felaktigheter lättare kom fram och kontroller har utökats. Fler handlingar begärs in från den enskilde vid varje ansökningstillfälle, vilket även det har lett till ökad administration.

Solna stad menar att lagen har förtydligat socialtjänstens skyldighet att polisanmäla misstanke om brott och att arbeta med detta. En särskild utredare arbetar med felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

I samband med att bidragsbrottslagen kom började *Stockholms stad* arbeta med felaktiga utbetalningar och tillsatte särskilda fututredare i varje stadsdel. Nu arbetar staden strukturerat med att utreda felaktiga utbetalningar, fatta beslut om återkrav och göra bidragsbrottsanmälningar. Innan dess beslutades knappt om några återkrav och endast någon enstaka polisanmälning gjordes. Underrättelserna enligt lagen om underrättelseskyldighet till Stockholms stad är väldigt få, cirka fem stycken under 2016.

I *Sundsvalls kommun* finns sedan september 2008 två heltidsanställda och en enhetschef som arbetar med misstänkta bidragsbrott och internkontroller av de anställda. Erfarenhet av situationer där bidragsbrott är vanliga och internkontroller som påvisat brister i handläggning har resulterat i att handläggningsrutinerna ändrats under åren. Detta har enligt kommunen lett till positiva ekonomiska konsekvenser. Kommunen framhåller att det sker ett intensivt arbete med att upprätta avbetalningsplaner i de ärenden där beslut om återkrav fattats och konstaterar att även om de flesta endast kan betala 100 kronor i månaden är det viktigt att agerandet får konsekvenser. Enligt kommunen begår väldigt få sedan ytterligare bidragsbrott.

Södertälje kommun arbetar på samma sätt som innan bidragsbrottslagen infördes. Verksamheten har såväl före som efter haft en ”nolltolerans” vid upptäckt av misstänkt bedrägeri, dvs. allt polisanmäls. Några ekonomiska konsekvenser till följd av bidragsbrottslagens införande kan kommunen inte se. Sedan knappt ett år har två heltidstjänster tillsatts för att utreda felaktiga utbetalningar i syfte att förbättra kvaliteten i detta arbete.

5.2.6 Kronofogdemyndigheten

Myndigheten anger att införandet av lagen om underrättelseskyldighet inte har fått några konsekvenser för myndigheten.

5.2.7 Migrationsverket

Lagstiftningen har enligt myndigheten framför allt lett till administrativt merarbete i form av anmälningar om bidragsbrott och registreringar av felaktiga utbetalningar.

5.2.8 Pensionsmyndigheten

Myndigheten konstaterar att frågan om vilka konsekvenser införandet av lagstiftningen fått för myndigheten är svår att svara på och att någon redovisning i kronor inte är möjlig.

Myndigheten kan inte uppskatta i vilken utsträckning de felaktiga utbetalningarna har minskat till följd av att man tagit emot underrättelser eftersom det inte finns någon statistik över hur många dessa är.

Även de administrativa konsekvenserna av att skicka och ta emot underrättelser är svåra att bedöma utan att veta hur många det rör sig om. En uppskattning är att arbetet motsvarar omkring en halv årsarbetskraft.

Pensionsmyndigheten har tagit fram nya riktlinjer för polisanmälningar och arbetar med att förbättra och utveckla rutinerna rörande lagen om underrättelseskyldighet. Dessa ska sedan implementeras i organisationen. Detta kommer medföra en ökning av de administrativa kostnaderna enligt myndigheten, som även konstaterar att gruppen som arbetar med bidragsbrott kommer att utökas framöver.

5.2.9 Polismyndigheten

Vad gäller ekonomiska konsekvenser anställdes fem civila utredare inom *polisområde Västmanland* när lagen infördes och *polisregion Väst* anställde en utredare 2007 med uppdrag att enbart utreda bidragsbrott. För *polisområde Norrbotten* har lagstiftningen inte lett

till någon förändrad organisation eller ekonomisk satsning, varför man bedömer att den inte medfört några konsekvenser.

Polisregion Stockholm anger att det inneburit ökade personalkostnader för utredare och förundersökningsledare. Man lyfter också fram att alldeles för lång tid får läggas på att registrera misstankar i polisens it-system *Dur Två*, som inte är byggt för att hantera den mängd misstankar som ofta förekommer i bidragsbrottsärenden. Som exempel nämns att det krävs omkring tolv knapptryck att lägga in en misstanke samt att ett bidragsbrott av normalgraden kan bestå av upp till fyrtio misstankar och de grova av flera hundra.

Polisområde Örebro framhåller att den största påverkan ekonomiskt är antalet anmälda ärenden, vilket i sin tur är beroende av i vilken utsträckning de olika myndigheterna satsar på sina kontroller. Svårighetsgraden av det som anmäls leder sedan till kostnader i form av tid och resurser, t.ex. i ärenden som gäller assistansersättning där ofta spaning krävs. Även *polisområde Östergötland* framhåller att assistansärendena blivit oerhört resurskrävande och kostsamma att utreda. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, menar polisen, hade det varit bättre att lägga pengarna på förebyggande åtgärder och kontroller i stället för att stora summor försvinner i felaktiga utbetalningar som ska försöka utredas i efterhand. Man anser också att bidragsbrottslagen inneburit ett större fokus på dessa ärenden och att det faktum att fler myndigheter har inrättat kontrollfunktioner genererar fler polisanmälningar. Visserligen, konstaterar man från polisområde Östergötland, utreddes dessa brott tidigare som bedrägerier men den spontana uppfattningen är att de inte anmäldes i lika stor utsträckning då. Även *polisområde Västmanland* framhåller att lagen inneburit ett ökat ärendeinflöde.

5.2.10 Skatteverket

Enligt Skatteverket har införandet av lagen om underrättelseskyldighet inte fått några ekonomiska konsekvenser eftersom man inte är en myndighet som betalar ut sådana ersättningar som omfattas av underrättelseskyldigheten. Den har dock medfört en tillkommande arbetsuppgift, att underrätta andra myndigheter när Skatteverket misstänker att dessa betalat ut ersättning felaktigt.

5.2.11 Åklagarmyndigheten

Antalet bidragsbrott hos myndigheten har ökat under åren, förutom viss minskning under åren 2008, 2013 och 2014 (uppgifter för år 2006 och 2007 saknas). År 2005 kom det in cirka 2 200 ärenden från Försäkringskassan till Åklagarmyndigheten.[7] Nedan framgår tillgängliga uppgifter från statistikavdelningen om brottsmisstankar avseende bidragsbrott fördelat per år.

Tabell 5.1 Brottsmisstankar avseende bidragsbrott fördelat per år

År	Brottsmisstankar
2008	1 065
2009	3 177
2010	4 794
2011	7 155
2012	7 848
2013	7 413
2014	6 666
2015	7 575
2016	9 516

5.3 Kunskapen om lagstiftningen och hur den sprids inom och mellan myndigheterna

Det har tidigare konstaterats att det finns brister i kunskapen om bidragsbrottslagen hos såväl handläggare på de utbetalande myndigheterna som hos polis och åklagare samt att det saknas ett lärande i utredningskedjan. Det i sin tur har ansetts vara ett hinder för att ett ärende ska kunna utredas effektivt, eftersom det förutsätter att dokumentation och polisanmälningar är av god kvalitet samt att de brottsutredande myndigheterna återkopplar om vilken dom som fallit eller varför ärendet lagts ned.[8]

När myndigheterna själva fått uppskatta vilken kunskap som finns inom organisationen framgår att den varierar, dels internt och dels mellan myndigheterna.

[7] Åklagarmyndighetens yttrande angående SOU 2006:48, ÅM-A 2006/1167.
[8] Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten* (RiR 2011:20) s. 10.

Allmänt om samverkan och kunskapsutbyte

Det finns ett gemensamt nätverk kring bidragsbrottslagen som startades 2013 där representanter från rättsväsendet och de aktörer som omfattas av lagen deltar.[9] Försäkringskassan är sammankallande för nätverksträffarna, som äger rum cirka tre gånger om året. Där diskuteras aktuella frågor som rör bidragsbrott, gemensamma problemområden och förslag till förbättringar. Syftet är att utveckla samverkan mellan myndigheterna och att informera varandra om utvecklingen på kontrollområdet hos respektive deltagare. Det förekommer också erfarenhetsutbyte i enskilda frågor och studiebesök.

På Sveriges Kommuner och Landstings initiativ har det skapats ett kommunalt nätverk kring felaktiga utbetalningar som träffas två gånger per år. Våren 2017 ingick där representanter från 20 kommuner och Socialstyrelsen.[10]

Det finns dessutom ett lokalt nätverk för kunskapsutbyte mellan handläggare som arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar (fut-handläggare) inom socialtjänsten på kommuner inom Stockholms län.

5.3.1 Arbetsförmedlingen

Kunskapen om lagstiftningen ryms inom myndighetens arbete mot bidragsbrott och bedrägerier, och arbetet för att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar. På intranätet finns information om lagstiftningen och interna rutiner.

5.3.2 Arbetslöshetskassorna

När det gäller kunskapsutbyte och utbildning sker det kontinuerligt inom ramen för samarbetet inom Sveriges a-kassor. Under kontrollarbetet utbyter arbetslöshetskassorna också uppgifter med CSN, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Sveriges a-kassor be-

[9] Nätverket består av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms stad, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum och polisens Nationella bedrägericentrum.
[10] https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbistandforsorjning/felaktigautbetalningar.11271.html

vakar rättsutvecklingen på området och ger löpande information på möten samt skriftliga rekommendationer till a-kassorna bl.a. genom meddelanden och handläggarstöd. De juridiska och tekniska funktionerna samverkar för att säkerställa att a-kassornas gemensamma ärendehanteringssystem är ändamålsenligt utformade med tanke på bidragsbrottslagen.

Kunskapen om lagstiftningen beskriver de svarande a-kassorna som alltifrån ”god på relevanta tjänster” till ”förhållandevis god” och ”hög” eller att ”samtliga handläggare känner till att lagstiftningen finns” men att kunskapen är fördjupad hos t.ex. jurister som förbereder ärendena inför polisanmälan. Majoriteten av de a-kassor som svarat har också särskild personal som bedömer om det rör sig om misstänkta bidragsbrott och att kunskapen då är koncentrerad till dessa. Som exempel på kunskapsutbyte nämner flertalet skriftlig information och rutiner, Sveriges a-kassors handläggarstöd och interna utbildningsinsatser, hos vissa regelbundet och andra vid behov.

5.3.3 CSN

En särskild grupp – *bidragsbrottsfunktionen* – är specialiserad på att anmäla, bedöma och informera om misstänkta bidragsbrott. Gruppen är koncentrerad till ett kontor. En till två verksjurister vid rättsavdelningen bistår i rättsliga frågor. Bidragsbrottsfunktionen har tagit fram webbutbildningar med information om bidragsbrottslagen och hur misstänkta bidragsbrott ska hanteras inom olika verksamhetsområden. Utbildningarna är obligatoriska för alla studiestödsutredare, inklusive nyanställda. Information och påminnelser sker också till handläggarna via intranätet i samband med terminsstart när merparten av besluten att bevilja studiestöd fattas. Gruppen ger även riktad information om bidragsbrott via videolänk eller vid besök på andra kontor.

Handläggarnas kunskaper om bidragsbrottslagen har inte mätts, men uppföljningen av de ärenden som skickas till bidragsbrottsfunktionen visar enligt CSN att de allra flesta ärenden möter kriterierna för bidragsbrott. Det tyder på att kunskapen om lagen är god bland handläggarna. Uppföljningen av utbildningsinsatsen visar att cirka 90 procent av handläggarna anser att webbutbildningen ger en bra förklaring av vad som utgör ett bidragsbrott. Samtidigt är det

bara cirka 30 procent som uppger att utbildningen har lett till att de skickar fler ärenden till bidragsbrottsfunktionen, vilket indikerar att det kan finnas svårigheter med att tillämpa lagen. Många handläggare har också efterfrågat mer lärarledd undervisning utifrån riktiga exempel. Uppföljningen har även visat att det finns regionala skillnader i anmälningsfrekvens mellan de olika kontoren. Bidragsbrottsfunktionen fortsätter därför med riktad information och besök på kontoren.

När det gäller underrättelseskyldigheten sker samordning av underrättelser som skickas från CSN och utredning av de tips som kommer in av utsedda handläggare på ett lokalkontor. Där bedöms kunskapen om lagstiftningen vara hög. Uppfattningen är dock att kunskapen kring lagen om underrättelseskyldighet inte är särskilt spridd hos handläggarna. Det faktum att CSN under 2016 inte skickade några underrättelser enligt den rutin som finns stärker den uppfattningen. Den webbutbildning som KRUS tog fram i syfte att bl.a. informera om lagen finns tillgänglig på intranätet, men förhållandevis få handläggare har tagit del av den. Utbildningen kommer dock att bli obligatorisk. Det pågår även informationsinsatser för att öka kunskapen om underrättelseskyldigheten och de nya rutinerna.

5.3.4 Försäkringskassan

Särskilda handläggare – *kontrollutredare* – utreder ärenden inom alla förmåner vid misstanke om att någon medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder. Kontrollutredaren bedömer om det är ett misstänkt brott och gör i så fall en polisanmälan.

En kontrollutredning kan starta efter en anmälan från allmänheten, anmälan eller underrättelse från andra myndigheter, interna impulser från handläggare eller resultat av riktade eller riskbaserade kontroller.

Som stöd till handläggarna finns det både en vägledning som beskriver bl.a. bidragsbrottslagen och en handläggningsprocess som beskriver hur man ska handlägga ärendena. Utöver de cirka 130 kontrollutredarna finns det också omkring fem verksamhetsutvecklare, som utvecklar och stödjer kontrollutredningsverksamheten.

Om en handläggare misstänker att en enskild medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder lämnar han eller hon en impuls

till kontrollutredningsverksamheten. En kontrollutredare avgör då om ärendet ska utredas som en kontrollutredning.

Kontrollutredningsverksamheten har kunskap om bidragsbrottslagen. Inom de övriga delarna av Försäkringskassan är kunskapen sämre. Enligt myndigheten behöver de emellertid inte ha kännedom om bidragsbrottslagen för att kunna utföra sina arbetsuppgifter, eftersom alla misstänkta felaktigheter ska skickas vidare till kontrollutredarna.

Kunskapen om lagen om underrättelseskyldighet varierar inom myndigheten, men den beskrivs i vägledningar, handläggningsprocesser och tas upp i utbildningar. Kontrollutredarna har troligtvis mer ingående kunskap om lagen än övriga handläggare.

5.3.5 Kommunerna

Samtliga svarande kommuner anger att de har särskilda fut-utredare eller fut-handläggare med specialkunskap om lagstiftningen och hur den ska tillämpas. Utredarna samverkar med övriga handläggare, främst inom ekonomiskt bistånd. Som exempel anger *Södertälje kommun* att sedan fut-utredarna anställdes 2016 har kunskapen om felaktiga utbetalningar fått en mer generell spridning i verksamheten. Det fut-utredarna uppmärksammar tas upp på möten i ledningsgruppen och resulterar i nya eller reviderade rutiner för verksamheten. I vissa kommuner har fut-handläggarna ett informationsansvar gentemot övriga handläggare vid t.ex. arbetsplatsträffar eller genom att utbilda nyanställda i hur de ska agera vid misstanke om bidragsbrott.

När det gäller kunskapsutbyte eller samverkan med andra myndigheter framgår att en kommun inte har något alls, medan flertalet nämner att så sker med Försäkringskassans kontrollgrupp. Att det kan bli svårigheter när samarbetet är beroende av lokala kontakter framgår av svaret från *Kristianstads kommun*, som uppger att den samverkan som funnits med Försäkringskassan kommer att upphöra eftersom kontrollverksamheten flyttas till Helsingborg. Som exempel på ett konkret resultat av samverkan kan framhållas *Örebro kommuns* mall för polisanmälan om bidragsbrott som tagits fram tillsammans med polisens bedrägerirotel. *Södertälje kommun* har våren 2017 inlett ett samarbete med den lokala polisen för att för-

bättra möjligheterna att få polisen att utreda de misstänkta bidragsbrott som anmälts.

5.3.6 Kronofogdemyndigheten

Enligt myndigheten är det ett problem att kunskapen om underrättelseskyldigheten inte sprids ordentligt inom organisationen. Den rutin som finns angående att lämna underrättelser tillämpas inte på önskvärt sätt. För tillfället pågår ett arbete med att förnya kommunikationsplanen om lagstiftningen m.m.

Det finns i dagsläget inget kunskapsutbyte med andra myndigheter. När lagen kom till samarbetade dock Kronofogden med Försäkringskassan kring vilka omständigheter som kunde tyda på ett missbruk av välfärdssystemen.

5.3.7 Migrationsverket

Det är enligt myndigheten svårt att bedöma hur kunskapen ser ut med tanke på den stora ökning av antalet anställda som skett sedan hösten 2015. På grund av hög arbetsbelastning generellt har frågan inte prioriterats. Det finns ett processnätverk och expertfunktioner behjälpliga vid frågor om hur man går till väga för att anmäla bidragsbrott.

5.3.8 Pensionsmyndigheten

Kunskapen inom myndigheten är begränsad och finns hos ett fåtal handläggare i en särskild grupp (kontrollgruppen/misstanke om brott). Att kunskapen inte är mer utbredd i organisationen beror på att bidragsbrott inte ses som en naturlig del i förmånshandläggningen samt att det rör sig om ett litet antal ärenden som kräver koncentration och fokus. Myndigheten har nu genomfört en större omorganisation och tagit fram riktlinjer som ger förutsättningar att på ett bättre sätt fokusera på dessa frågor. En informationsinsats om bidragsbrottslagen och polisanmälningar gjordes internt under 2017.

5.3.9 Polismyndigheten

Organisationen för att utreda bidragsbrott och graden av specialisering varierar mellan de olika regionerna, vilket har betydelse för kunskapsnivån. Från att alla utredare på bedrägerigruppen hos *Polisregion Stockholm* arbetade med bidragsbrott har man nu bildat en särskild bidragsbrottsgrupp med både poliser och civilanställda med bakgrund från bl.a. utbetalande myndigheter. Hälften av utredarna roterar efter tre månader för att alla ska få en bredare kompetens. *Polisregion Väst* har några utredare som är kunniga inom bidragsbrottslagen, men alla arbetar inte längre inom området. Bidragsbrottslagen ingår i den nationella utbildningen för bedrägeriutredare vilket enligt flera regioner leder till att det i vart fall finns en allmän kunskap om lagstiftningen. Kunskapen om bidragsbrottslagen är relativt låg inom myndigheten enligt *polisområde Västmanland*. I princip arbetar en polis med ärendena, vilket ska bero på att de anses vara komplicerade samt till viss del tråkiga. Där finns heller inget internt kunskapsutbyte. Hos *Polisregion Stockholm* är den interna spridningen inte så stor, eftersom det bara är en grupp som arbetar med bidragsbrott. *Polisområde Örebro* anger att kunskapen finns generellt hos bedrägeribrottsgruppen, men framhåller att många utredare upplever att bidragsbrottslagen är svår att förstå och tillämpa. Som exempel nämns att det alltid blir diskussioner om uppsåt i förhållande till grov oaktsamhet utifrån de prejudicerande domar som finns.

I vilken utsträckning polisen utbyter kunskap med andra myndigheter varierar. Vissa har inget utbyte utöver det som sker i respektive ärende medan andra har vad som beskrivs som väl fungerande samverkan med bl.a. Försäkringskassans kontrollutredare. Men behovet av samverkan kan också minska över tiden. *Polisområde Östergötland* konstaterar att det startades samverkansgrupper när bidragsbrottslagen kom, framför allt med Försäkringskassan och socialtjänsten. I takt med att anmälningarna nu blivit bättre och myndigheterna vet var nivån ligger för när anmälan ska göras har samverkan nästan upphört. Det anses inte längre finnas något behov.

5.3.10 Skatteverket

Skatteverket har en intranätssida för arbete som gäller underrättelseskyldigheten. På sidan finns en rutin, exempel samt kontaktpersoner. Skatteverket har en arbetsgrupp som leds centralt med deltagare från avdelningarna för beskattning och folkbokföring. Denna arbetsgrupp har en årligen återkommande informationsinsats och ger även stöd till handläggarna. Till arbetsgruppen finns ett nätverk knutet.

Arbetsgruppen har haft möte med andra myndigheter men har också kontakt när frågor uppkommer.

5.3.11 Åklagarmyndigheten

Enligt myndigheten finns det mycket kunskap om lagstiftningen inom organisationen. På intranätet finns en sida om bidragsbrott där information och kunskap förmedlas. Det finns även promemorior, så kallade RättsPM, om bidragsbrott som uppdateras vid behov. Utbildning om bidragsbrottslagen ges dels under åklagarnas grundutbildning, dels på en fortsättningsutbildning om bedrägerier och närliggande brott. År 2013 tog Åklagarmyndigheten fram en strategi för bedrägeri- och bidragsbrott. Den har bl.a. lett till att bedrägerier och bidragsbrott koncentrerats till färre åklagare för att bygga upp en särskild kompetens så att utredningarna generellt sett ska handläggas snabbare och med en ökad kvalitet och en ökad lagföring. Det finns även ett nätverk inom myndigheten med bedrägeriåklagare från alla allmänna kammare i Sverige där kunskap förmedlas. Åklagare har även föreläst om bidragsbrott för myndigheter och organisationer. I samarbete med Försäkringskassan och polisen hölls i april 2016 ett heldagsseminarium om brott mot välfärdssystemen.

5.4 Förhindra och förebygga bidragsbrott – hur går det till?

För att förhindra och förebygga bidragsbrott måste myndigheterna ha ett effektivt kontrollsystem. Det är dessutom så, vilket regeringen framhöll i förarbetena, att ett förbättrat kontrollsystem i

praktiken minskar det straffbara området eftersom allt fler felaktiga utbetalningar upptäcks i rutinmässiga kontroller och alltså inte är brottsliga.[11] I följande avsnitt redogör vi för hur myndigheterna angett att deras kontrollarbete ser ut och hur de arbetar för att förebygga brottsligheten.

5.4.1 Arbetsförmedlingen

I första hand betonar myndigheten betydelsen av kvalitet i ärendehandläggningen för att säkerställa korrekta beslut och korrekta utbetalningar. Arbetet att förhindra och förebygga ryms inom arbetet mot bidragsbrott och bedrägerier samt arbetet för att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar (FUT). På en central plats på intranätet finns en tydligt markerad länk *”FUT – rapportera felaktiga utbetalningar”*. Där finns information om felaktiga utbetalningar och vart man ska vända sig för att få stöd i ärenden eller vid frågor om handläggning, regeltolkning, regelverk och lagstiftning. Där finns även ett webbformulär för att rapportera misstänkta felaktiga utbetalningar till Ekonomiavdelningen.

En kontrollutredare bedömer om det skett en felaktig utbetalning och beslutar om eventuella återkrav. Vid misstanke om att den felaktiga utbetalningen skett till följd av brott, däribland bidragsbrott, görs en preliminär brottsbedömning och polisanmälan.

Arbetsförmedlingen inrättade under 2016 en ny funktion, *Sektionen Urvalsanalys*, med uppdrag att göra kvalificerade analyser av beslutsinformation, utbetalningar och stödmottagare för att bidra till ett effektivare kontrollarbete.

Inom varje marknadsområde finns kontaktpersoner, som är experter på frågor som rör felaktiga utbetalningar. De fungerar också som stöd för chefer och handläggare i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Alla chefer och nyanställda utbildas inom området felaktiga utbetalningar. Det finns också en webbutbildning om beslutshantering, *”Från beslut till utbetalning”* som är obligatorisk för alla som arbetar med programbeslut. Arbetsförmedlingen genomför sedan 2016 en stor intern utbildningsinsats (Kompetenslyftet) där några

[11] Prop. 2006/07:80, s. 78 f.

delar berör ansvaret för att hushålla med statens medel genom att motverka felaktiga utbetalningar och vikten av att värna tilliten till välfärdssystemet.

5.4.2 Arbetslöshetskassorna

Sveriges a-kassor förvaltar arbetslöshetskassornas gemensamma system för dokumenthantering och beräkning av ersättning, vilket ger det tekniska stöd för kontroller som lagstiftningen medger. *Sveriges a-kassor* framhåller vikten av att a-kassorna lämnar information om konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter innan ersättning betalas ut.

När det gäller det förebyggande arbetet nämner även de svarande a-kassorna vikten av att lämna tydlig och lättförståelig information till medlemmarna om regler och hur de ska deklarera kassakorten. *GS* menar att det i dag är lättare att få tag på sin handläggare för att ställa en fråga, vilket i sin tur kan förbygga bidragsbrott. *ST* följer regelbundet upp vilken information som lämnas till de ersättningssökande och hur den kan förbättras. Individuellt anpassad information lämnas i de brev a-kassan skickar till medlemmarna och i besluten. Inom ramen för Sveriges a-kassors arbete utvecklas nya digitala system som lättare ska fånga upp felaktigheter och i större utsträckning göra det tydligt för sökanden hur och vilka uppgifter ska lämnas. Målet är att det ska var ”lätt att göra rätt”. Det blir då tydligare när en felaktig uppgift lämnas vilket i sin tur kan underlätta bedömningen av uppsåt/grov oaktsamhet.

När det gäller kontroller framgår att sådana görs både under handläggningen och efter att beslut har fattats för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut. Genom kontrollerna hittar *SEKO* både mer allvarliga fel som kan leda till polisanmälan, men även mindre avvikelser. I så fall informeras medlemmarna om hur de ska agera framöver. *Arbetslöshetskassan Vision* skulle vilja kunna göra riskanalyser och punktmarkera riskgrupper, men anser sig inte ha möjlighet till det i dagsläget. Om en sökande som tidigare fått arbetslöshetsersättning söker ersättning på nytt kontrollerar *Unionen* arbetsgivarintyg mot tidigare ersättningsperioder.

5.4.3 CSN

CSN genomför ett stort antal kontroller, från maskinella totalkontroller av samtliga studerande till mindre, riktade kontroller av områden med särskilt hög risk för bidragsbrott. Många maskinella kontroller sker *före utbetalning* för att förhindra att en felaktig utbetalning sker, t.ex. säkerställa att personen har klarat tillräckligt många poäng föregående termin. Maskinella *efterkontroller* fångar upp fel i efterhand, men förhindrar också nya fel. Kontrollplanen revideras varje år och effekterna av kontrollerna följs upp av CSN:s team för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Ett annat sätt att säkerställa korrekta utbetalningar och därmed motverka bidragsbrott är att underlätta för studerande att göra rätt, genom att exempelvis förbättra information och utveckla e-tjänster.

Under 2016 genomfördes en undersökning av studerandes attityder till och kunskap om bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Syftet var att använda resultatet i det förebyggande arbetet, så att det riktas mot rätt områden. Resultatet visar enligt CSN att attityderna har förbättrats sedan 2010 men att både attityder och kunskap skiljer sig åt mellan olika grupper. För närvarande pågår ett arbete att ta fram en kommunikationsplan kring felaktiga utbetalningar och bidragsbrott där insatserna är anpassade efter problembilden. På CSN:s externa hemsida finns nu en förbättrad och tydligare information om bidragsbrott. Myndigheten diskuterar även om man i större utsträckning bör informera om kontrollerna i förhand i förebyggande syfte.

CSN har två webbaserade och interaktiva utbildningar om bidragsbrott. Utbildningarna vänder sig till handläggare inom studiemedel för studier i Sverige och utomlands; syftet är att handläggarna ska lära sig vad ett bidragsbrott är och bli bättre på att identifiera misstänkta bidragsbrott under handläggning och vid kontroller, t.ex. vad som kännetecknar förfalskade intyg. Bidragsbrottsfunktionen har också tagit fram en lathund som komplement till utbildningen för att underlätta för handläggare att göra korrekta bedömningar.

5.4.4 Försäkringskassan

Försäkringskassan vidtar olika åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Exempel på sådana åtgärder är manuella och maskinella kontroller före eller efter utbetalning, riskbaserade kontroller av ärenden med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, att polisanmäla misstänkta brott och att kräva tillbaka felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan har under de senaste åren i högre utsträckning börjat använda riskbaserade kontroller. Dessa bygger på dataanalyser av mönster och samband i kunddata. Riskbaserade kontroller har högre träffsäkerhet genom att de identifierar ärenden där risken för felaktiga utbetalningar är hög. De kan också användas för att sortera ut utredningskrävande ärenden. Riskbaserade kontroller har främst gjorts av ärenden efter utbetalning, så kallade efterkontroller. Men med det nya it-stödet Ramverk för bedömning av kundbehov och risk (RaKuR) kan riskbaserade kontroller göras redan innan beslut och utbetalning. Handläggarna får då instruktioner direkt i handläggningssystemet om hur ärendet ska hanteras. De första delarna av systemet sattes i drift i maj respektive november 2016. Under 2016 har riskbaserade kontroller införts inom handläggningen av bostadstillägg, tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och assistansersättning. Dessutom pågår utveckling och test för att börja använda riskbaserade kontroller inom bl.a. kontrollutredning, intern försäkringskontroll, bostadsbidrag och arbetsskadelivränta.[12]

Oavsett om kontrollerna sker före eller efter utbetalning ska ärenden där det finns misstanke om att den enskilde medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder lämnas till kontrollutredning. Enligt Försäkringskassan behöver därför handläggaren inte känna till kriterierna för bidragsbrott, det är kontrollutredarens ansvar.

Särskilda insatser görs inom områden där det bedöms finnas hög risk för felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott. De senaste åren har fokus särskilt legat på assistansersättning och tillfällig föräldrapenning.

Försäkringskassan arbetar med att förbättra kvaliteten på polisanmälningarna och har en egen mall för hur anmälan ska se ut. An-

[12] Försäkringskassans årsredovisning 2016, s. 156.

mälningarna kvalitetsgranskas innan de sänds till polisen. Försäkringskassan kommer framöver att följa upp återrapporteringen av varje polisanmälan centralt.

5.4.5 Kommunerna

Beslut om ekonomiskt bistånd – den förmån som majoriteten av de misstänkta bidragsbrotten inom socialtjänsten rör – fattas för en månad i taget. *Borås stad* anger att handläggarna också träffar sökanden varje månad i samband med att en skriftlig ansökan ges in. Där framgår att sökanden är skyldig att lämna riktiga uppgifter och att anmäla förändringar som kan påverka rätten till bistånd. Tillsammans med en rad kontroller av t.ex. läkarintyg vid sjukdom, kvitto på betalda räkningar som beviljades föregående månad och att uppgiven inkomst stämmer genom SSBTEK[13] menar Borås stad att arbetssättet med täta uppföljningar ger möjlighet att fånga upp saker i tid samt att förebygga och identifiera eventuella felaktigheter. Rutinkontroller görs också regelbundet av t.ex. folkbokföring, civilstånd och kontoutdrag med särskilt angivna intervall. *Södertälje kommun* menar att det förebyggande arbetet är det viktigaste. Genom att klientens uppgifter verifieras med dokument, som lönespecifikation och kontoutdrag, kontroller med andra utbetalande myndigheter, a-kassor och Skatteverket genom direktuppkoppling via SSBTEK minimeras risken för felaktiga utbetalningar. Den uppkopplingen har enligt kommunen betytt mycket mer än bidragsbrottslagen i arbetet mot felaktiga utbetalningar. I det förebyggande arbetet ingår också ett stort antal oanmälda hembesök för att kontrollera att uppgifter om boendesituationen är korrekta. Liksom Södertälje kommun nämner flera andra att handläggningsrutinerna revideras kontinuerligt till följd av de brister som fut-utredarna upptäcker i sitt arbete för att undvika nya felaktiga utbetalningar.

Flera kommuner framhåller vikten av information till de enskilda, både muntlig och skriftlig, om regler, rättigheter och skyldigheter för ekonomiskt bistånd, att den ges på hemspråk och på det

[13] Sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd (SSBTEK). Genom tjänsten kan handläggare inom socialtjänstens verksamhetsområde ekonomiskt bistånd få utlämnat information från a-kassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

sätt som klienten behöver för att förstå samt att informationsbladet, som undertecknas av den enskilde när denne har förstått innehållet, sedan sparas i akten. Vid en genomgång har *Södertälje kommun* funnit att blanketterna ofta saknas i akten varför klienterna då får skriva under på nytt.

Vid sidan av information, kontrollrutiner och efterkontroller uppger vissa kommuner att de regelbundet gör riktade kontroller mot riskområden där det erfarenhetsmässigt är vanligare med bidragsbrott. Att informera handläggare om sådana riskområden medför enligt *Sundsvalls kommun* att fut-utredarna på ett tidigare stadium än förut får information och kan förhindra felaktiga utbetalningar. I *Örebro kommun* gör handläggarna varje månad stickprov i ett antal ärenden med främsta syfte att hitta eventuella brister i myndighetens system och rutiner. Där har också oriktiga handlingar som upptäckts samlats i en pärm i lärande syfte för handläggarna. Även *Södertälje kommun* använder sig av stickprov för att förbättra kvaliteten i arbetet mot bidragsbrott. Sedan årsskiftet 2016/2017 väljer de två fut-utredarna slumpvis ut femton ärenden varje dag för att kontrollera att rutinerna följts, t.ex. att kontroll mot SSBTEK gjorts. Om så inte är fallet återkopplas det till handläggaren. De avvikelser som hittas förs in i ett Excel-ark och visar vad som behöver tas upp på internutbildningar. Kommunen betonar vikten av att de kontrollrutiner som finns också följs och konstaterar att *”myndighetsuppdraget måste bli fyrkantigt”*.[14]

5.4.6 Migrationsverket

Myndigheten anger att de sökande får information, både skriftlig och muntlig, om vilka regler som gäller i samband med ansökningar om ersättning. Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd lämnas skriftlig information på faktablad och på själva ansökningshandlingen. Bidragsbrott tas även upp i den muntliga gruppinformation som genomförs med hjälp av tolk som samtliga vuxna asylsökande erbjuds samt vid inskrivningssamtal.

[14] Intervju med områdeschef och fut-utredare på Södertälje kommun 2017-05-15.

5.4.7 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten anger att man gör riskanalyser och efterkontroller, inkomstkontroller mot Skatteverket samt riktade efterkontroller mot specifika riskfaktorer. Där det finns fara för bidragsbrott föreslås förbättringar i arbetsprocessen att bevilja förmån.

5.4.8 Polismyndigheten

När det gäller det brottsförebyggande arbetet konstaterar *polisområdena Norrbotten* och *Östergötland* att inga direkta sådana åtgärder vidtas eftersom det saknas resurser respektive att det arbetet tyvärr fått stryka på foten då man tampas med resursbrist och stora balanser. Som exempel på vad som ändå görs inom ramen för utredningen nämner *Östergötland* att man vid förhör med anmälaren på Försäkringskassan kan föreslå åtgärder för att stoppa fusk eller för att det ska bli lättare att kunna ställa någon till svars. Inte heller *polisområde Västmanland* arbetar för att förhindra eller förebygga brotten, mer än att ärendena utreds relativt omgående, i stället för att läggas i balans. *Polisregion Stockholm* arbetar inte alls med att förebygga eller förhindra brotten eftersom man anser att detta måste ske hos de utbetalande myndigheterna. Även *Polisregion Väst* menar att ansvaret ligger där, men att polisen kan påverka den misstänkte i förhörssituationer för att agerandet inte ska upprepas. I kontakten med Försäkringskassan har *Polisregion Syd* fört diskussioner hur alltför lättvindiga utbetalningar av ersättning kan förhindras, men konstaterar att polisens fokus på brottsförebyggande och Försäkringskassans fokus på service gör att det blir svårt att mötas.

5.5 Hur arbetar myndigheterna för att misstänka brott ska bli lagförda?

När bidragsbrottslagen infördes blev myndigheterna, a-kassorna och kommunerna skyldiga att polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Tanken var att området skulle bli mer rättssäkert och förutsägbart när inte längre myndigheternas olika riktlinjer, rutiner och värde-

grund skulle få styra vilka ärenden som polisanmäldes[15]. En anmälan är första steget mot en lagföring, dvs. åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. För att nå hela vägen fram till lagföring är kvaliteten på det underlag som myndigheterna förser polis och åklagare med av stor betydelse. I det följande redovisar vi hur myndigheterna resonerat kring sitt arbete för att misstänkta brott lagförs.

5.5.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen anger att arbetet är en del av de åtgärder för att förebygga och förhindra bidragsbrott som beskrivits tidigare.

5.5.2 Arbetslöshetskassorna

Samtliga a-kassor som svarat anger att det arbetet sker genom att faktiskt polisanmäla misstänkta brott. *Seko* anger att detta sker i samtliga fall då de tror att en fällande dom kan bli resultatet. Förutom polisanmälan framhåller *IF Metall* att arbetet med att lagföra sker genom att de förser polisen med nödvändiga uppgifter och handlingar. *Unionen* anger att kassan skriver tydliga polisanmälningar enligt uppställningar efter polisens önskemål. Till dem bifogas t.ex. tabeller för utbetald ersättning och beslut om återkrav. Kassan nämner också att man i vissa fall begär omprövning av beslutet att lägga ned förundersökningen.

5.5.3 CSN

Myndigheten ser till att anmäla rätt brott och att anmälan är komplett. Anmälningarna kvalitetsgranskas regelbundet för att säkerställa att de håller hög kvalitet. Om det finns samband mellan flera misstänkta personer, t.ex. att de har lämnat in förfalskade antagningsbevis för samma utbildning vid samma tillfälle, beskrivs sambandet för att underlätta polisens arbete. CSN följer upp hur stor andel av anmälningarna som leder till åtal respektive läggs ner och varför, samt de domar som meddelats.

[15] Se prop. 2006/07:80, s. 89–90.

I de fall som går vidare till åtal är CSN:s bild att förhör med den misstänkte ofta är den enda utredningsåtgärd som polisen vidtar. Resten utgörs av CSN:s anmälan. Det förekommer att bidragsbrottsfunktionen begär att beslutet att lägga ner förundersökningen överprövas.

5.5.4 Försäkringskassan

Inom kontrollutredningsverksamheten är det enligt Försäkringskassan en självklarhet att misstänkta brott ska polisanmälas.

Försäkringskassan har tagit fram en mall för polisanmälan i syfte att underlätta för kontrollutredarna och samtidigt säkerställa att anmälan innehåller nödvändig information. Försäkringskassan följer upp både antal och andel polisanmälningar samt resultatet av polisanmälningarna. Det förekommer att kontrollutredarna kontaktar polisen för att få information om varför exempelvis en förundersökning har lagts ned eller att man begär överprövning.

5.5.5 Kommunerna

Förutom att polisanmälan görs framhåller fler kommuner själva innehållet i polisanmälan som väsentligt för lagföring. Som exempel kan nämnas *Landskrona kommun*, som anger vikten av att utredningen görs så utförlig som möjligt, inklusive nödvändiga bilagor samt att utredaren är tillgänglig för frågor eller kompletteringar från polis och åklagare samt vittnar vid eventuell rättegång. I *Örebro kommun* har fut-handläggarna utbildats i förhörsteknik, deltagit i ett seminarium om bidragsbrott anordnat av Åklagarmyndigheten samt har ett gott samarbete med polisens bedrägerirotel, vilket utvecklat och förbättrat utredningarna. För att underlätta för handläggarna, förbättra kvaliteten i utredningarna och på så vis ge polisen ett kvalitativt bra underlag tillsatte *Södertälje kommun* under 2016 två heltidstjänster som utreder alla misstänkta bidragsbrott. På så vis säkras att verksamheten alltid har personal som är extra kunniga på området. De ska också kontinuerligt stötta handläggarna att vara uppmärksamma på omständigheter i ärendena som skulle kunna vara tecken på misstänkt bidragsbrott. Att misstänkta bidragsbrott upptäcks är en förutsättning för lagföring. Från ledningens håll

betonas även att det är en skyldighet att polisanmäla och en arbetsuppgift bland alla andra.

Det framkommer emellertid av svaren att vissa kommuner tycks ha en pragmatisk syn på den skyldigheten. *Sundsvalls kommun* anmäler t.ex. inte när de av erfarenhet vet att Polismyndigheten kommer att lägga ned förundersökningen pga. bristande bevisning eller att det rör sig om en relativt låg summa.

Att anmälan inte är någon garanti för lagföring framgår bl.a. av svaret från *Stockholms stad*, som konstaterar att de flesta av anmälningarna läggs ned av polis eller åklagare. I vissa fall begär staden överprövning, men dessa leder oftast inte heller till åtal.

5.5.6 Migrationsverket

Myndigheten har arbetat med att försöka förbättra dokumentationen av anmälningsunderlag. Det finns handläggarstöd för bedömningen om när polisanmälan ska göras.

5.5.7 Pensionsmyndigheten

Hos myndigheten utreder och bedömer Kontrollgruppen Brott interna impulser från t.ex. handläggarna, anonyma anmälningar från allmänheten eller anmälningar från andra myndigheter om misstänkta brott och upprättar i förekommande fall en polisanmälan. Myndigheten uppger att med en ökad kunskap bland handläggarna kommer fler misstänkta bidragsbrott att polisanmälas framöver.

5.5.8 Polismyndigheten

Polisområde Östergötland arbetar för lagföring genom att utreda så mycket man kan. Att resurser är ett hinder för att lagföra misstänka brott framhålls av *polisområde Norrbotten* som konstaterar att den personal som avsatts hittills varit något i underkant i förhållande till inflödet av ärenden. *Polisregion Väst* anger att andra prioriterade brott medför att dessa ärenden många gånger läggs åt sidan, men att ambitionen är att fokusera och systematiskt utreda dessa brott framöver. *Polisregion Stockholm* arbetar enligt vanlig procedur, dvs.

inleder förundersökning, kallar till förhör och redovisar ärendet till åklagaren som väcker åtal. Liksom *polisområde Örebro* betonar man vikten av information till, och tät kontakt med de utbetalande myndigheterna för att uppnå högre kvalitet på utredningarna, som ibland skickas tillbaka för att de inte håller måttet.

5.5.9 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten samverkar regelbundet lokalt, regionalt och centralt med polis, Försäkringskassan och andra myndigheter och organisationer som betalar ut bidrag och ersättningar som faller under bidragsbrottslagen. Detta ska enligt Åklagarmyndigheten ha lett till bättre anmälningar och bättre utredningar.

5.6 I vilken utsträckning polisanmäls misstänkta brott och vilket stöd ges i den preliminära bedömningen av uppsåt eller grov oaktsamhet?

Som vi tidigare nämnt är myndigheterna skyldiga att anmäla misstänkta bidragsbrott. Det framgår av 6 § bidragsbrottslagen. Det är just om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts som anmälningsskyldigheten träder in. Det innebär alltså att myndigheterna inte ska anmäla varje felaktig utbetalning, utan först göra en preliminär bedömning av om den enskilde agerat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Syftet med den bedömningen är enligt förarbetena att bland de felaktiga utbetalningarna sålla bort ”helt klara fall där brott inte begåtts” för att inte belasta polis och åklagare med utredningar där en stor del kunde förmodas inte vara brott. En sådan bedömning ska inkludera frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas leda till straffansvar. Anmälan bör ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts.[16]

Nedan redovisar vi hur myndigheterna beskrivit att de tar sig an uppgiften att polisanmäla misstänkta brott och vilket stöd de an-

[16] Se prop. 2006/07:80, s. 90.

ställda får i hur de ska göra den preliminära bedömningen av uppsåt och grov oaktsamhet.

5.6.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är skyldig att polisanmäla misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen. Som stöd för den preliminära bedömningen används bl.a. Åklagarmyndighetens beloppsgränser för olika brottsrubriceringar. Om det rör sig om bidragsbrott med hjälp av urkundsförfalskning görs polisanmälan oavsett belopp eller om utbetalning inte skett.

Under 2016 gjordes 22 polisanmälningar om bidragsbrott, att jämföra med 7 respektive 17 år 2015 och 2014. En enskild polisanmälan kan avse fler än ett beslutat stöd på grund av att det endast upprättas en polisanmälan per anmäld mottagare av stöd.[17]

5.6.2 Arbetslöshetskassorna

Sveriges a-kassor fattar inte beslut i enskilda ärenden och gör därför inga polisanmälningar, men ger däremot stöd till a-kassorna i arbetet mot felaktiga utbetalningar. I handläggarstödet ”Brott och polisanmälan” ger organisationen sin syn på hur a-kassorna bör arbeta enligt regelverket och information om hur en polisanmälan bör se ut. Vid utbildningar och informationsträffar för handläggare har personal från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten deltagit för att ge både en teoretisk kunskap om bidragsbrottslagen och praktisk information om hur en polisanmälan bör se ut.

Flertalet a-kassor lyfter fram att de använder sig av Sveriges a-kassors handläggarstöd i bedömningen av när en polisanmälan ska göras, men att det också finns interna riktlinjer. *AEA* anger att man följer praxis på området samt Åklagarmyndighetens RättsPM om bidragsbrott. När det gäller hur arbetet är organiserat har vissa kassor specialisthandläggare eller jurister som gör den preliminära bedömningen och polisanmäler, medan det hos andra ankommer på styrelsen eller kassaföreståndaren att beslut om polisanmälan. En-

[17] Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016, s. 123.

ligt *AEA* har de handläggare som gör bedömningen av uppsåt/grov oaktsamhet fått utbildning i ämnet och prövar ärendena frekvent.

När det gäller i vilken utsträckning polisanmälan sker har *IF Metall*, *ST* och *AEA* svarat att alla eller i princip alla misstänkta bidragsbrott anmäls och *Seko* att man anmäler i samtliga fall när en fällande dom kan förväntas. Hos *SHA* görs en polisanmälan i de flesta ärenden som leder till sanktion i form av uteslutning eller frånkännande. *AEA* anmäler årligen ett femtiotal medlemmar samtidigt som återkravsärendena uppgår till ett par tusen. *Unionen* anger att 84 polisanmälningar gjordes under 2016.

5.6.3 CSN

Enligt myndigheten är utgångspunkten att alla misstänkta bidragsbrott som upptäcks också ska anmälas. CSN har inte kontrollutredare utan beslut om återkrav fattas av samma handläggare som beviljar studiestöd. Handläggarna gör en första preliminär bedömning av om brott kan misstänkas och skickar misstänkta brott till bidragsbrottsfunktionen som gör ytterligare en preliminär bedömning och upprättar polisanmälan.

Uppfattningen är att resursbrist inom bidragsbrottsfunktionen har varit ett problem sedan lagen infördes och framför allt sedan 2010 då nya efterkontroller av högskolestuderande i Sverige infördes och antalet upptäckta misstänkta bidragsbrott ökade kraftigt. Sedan dess har olika gränser funnits för vilka ärenden som skulle skickas vidare för utredning om bidragsbrott, trots att betydligt fler mötte kriterierna för brott. Kombinationen av att tidigare satta gränser togs bort 2015 och att alla handläggare utbildades i att upptäcka bidragsbrott innebar att antalet ärenden om misstänkt bidragsbrott som skickades till bidragsbrottsfunktionen ökade kraftigt under 2015 och har fortsatt öka sedan dess. I april 2017 förstärktes funktionen från fyra till sex utredare, vilket inte heller det bedöms vara tillräckligt för att anmäla alla misstänkta brott som upptäcks utan balanser bildas.

I dagsläget överstiger balanserna 3 000 ärenden och sannolikheten att alla upptäckta brott kommer att anmälas är i praktiken mycket liten, främst på grund av högt inflöde av impulser, bristfälligt systemstöd för att hantera ärendemängden och att tillgängliga

resurser inte räcker till för att anmäla brotten i samma utsträckning som de upptäcks. För att säkerställa att handläggningen av misstänkta bidragsbrott möter kraven för likabehandling och rättssäkerhet väljs ärenden utifrån en fastställd prioriteringsordning där de allvarligaste brotten anmäls först.

Under 2016 anmäldes 242 av de 3 103 misstänkta bidragsbrott som upptäcktes till polisen, vilket motsvarar 8 procent.

5.6.4 Försäkringskassan

Alla misstänkta bidragsbrott ska enligt myndigheten polisanmälas (med undantag för när beloppet understiger 300 kronor). Andelen polisanmälningar skiljer sig åt mellan olika delar av landet, vilket kan indikera att man gör olika bedömningar av vad som ska polisanmälas. Detta arbetar myndigheten med att åtgärda. Under 2016 gjordes 1 890 polisanmälningar om misstänkt bidragsbrott, vilket motsvarar cirka 10 procent av de avslutade kontrollutredningarna.[18]

Försäkringskassan har tagit fram dokument som stöd i arbetet med att bedöma om ett ärende ska polisanmälas. För att kunna göra den preliminära bedömningen av uppsåt eller grov oaktsamhet angavs tidigare i riktlinjerna att handläggaren behöver kontakta den berörda personen och ställa frågor. I promemorian beskrevs vilka frågor handläggaren kunde ställa och gavs exempel på hur samtalet med personen kunde struktureras.[19] Riktlinjerna har nu ersatts (se vidare avsnitt 6.6).

5.6.5 Kommunerna

Med något undantag har samtliga svarande kommuner interna eller regionala riktlinjer för när bidragsbrott ska anmälas. Som övrigt stöd nämns rutiner eller processbeskrivningar, Åklagarmyndighetens RättsPM om bidragsbrott, rättspraxis och kontakter med lokal polis.

När det gäller andelen polisanmälningar framgår att *Stockholms stad* under 2016 polisanmält 8 procent av de ärenden där man inlett

[18] Försäkringskassans årsredovisning 2016, s. 159–160.
[19] Kontrollutredning – att skriva polisanmälan hos Försäkringskassan, 2016-04-19.

utredning om felaktig utbetalning, att jämföras med andelen återkrav som uppgår till 71 procent av inledda utredningar.

Även om alla kommuner framhåller skyldigheten att polisanmäla alla misstänkta brott, framgår det av kartläggningen att vissa kommuner med hänsyn till polisens arbetsbelastning undviker att polisanmäla i vart fall sådana ärenden där man bedömer att bevisläget är dåligt. *Jönköpings kommun* anger t.ex. att man varit restriktiv med polisanmälningar eftersom det enligt kommunen ”inte ger någonting”. Polisen prioriterar bort ärendena, som hamnar i utredningsbalansen för att sedan preskriberas. Sammanlagt har Jönköpings kommun polisanmält 20 procent av det totala antalet ärenden som utretts (92 anmälningar av 452 ärenden). Utredare på *Sundsvalls kommun* känner av erfarenhet till att Polismyndigheten inte kan hantera samtliga misstänkta bidragsbrott varför utredarna bedömer uppsåt/grov oaktsamhet, antalet brott, summan och möjligheten till hållbar bevisning innan anmälan görs. *Örebro kommun* anmäler i allmänhet inte misstankar om oriktiga uppgifter gällande boendesituation bakåt i tiden om vittnen saknas, då man bedömer att de ärendena inte kan utredas.

Hur man tar sig an den preliminära bedömningen av uppsåt och oaktsamhet skiljer sig åt. Merparten anger att en sådan görs och att de får stöd i bedömningen av t.ex. handböcker eller diskussioner med kollegor, chefer eller regionala nätverk. *Södertälje kommun* framhåller att dessa bedömningar inte är lätta för verksamheten att göra och kommunen ser gärna att den som vid andra brott görs av polis och åklagare. *Helsingborgs stad* betonar att det är polisen och inte kommunen som ska avgöra om ett brott har begåtts och huruvida brottet är att betrakta som ringa eller grovt. *Landskrona kommun* svarar att man varken utreder eller bedömer frågan om uppsåt/grov oaktsamhet efter att polisen informerat tidigare fututredare att det inte åligger kommunen att bedöma brottets rubricering. Kommunen polisanmäler därför de ärenden där bistånd utbetalats på felaktiga grunder och det inte kunnat förhindras genom rutinmässiga kontroller.

När det gäller vilka kontakter som tas med klienten innan polisanmälan framgår att i *Helsingborgs stad* beslutar det sociala utskottet om polisanmälan ska göras och vid sammanträdet har klienten möjlighet till företräde. I såväl *Örebro* som *Södertälje kommuner* ingår samtal med sökanden som en del i den preliminära bedöm-

ningen som föregår beslut om polisanmälan. *Södertälje kommun* skickar brev till klienten att man funnit en misstänkt felaktighet och personen kallas därefter till möte för att handläggaren ska få mer information. Företrädare för *Södertälje kommun* har framhållit att det upplevs som mycket svårt att veta vilka frågor de får ställa i en sådan situation. Å ena sidan får socialtjänsten inte utreda brott, å andra sidan har de från polisen fått veta att de i princip ska leverera en färdig utredning med polisanmälan och kunna ”bevisa uppsåt”. *Jönköpings kommun* tycker det är märkligt att socialtjänsten ska utreda och bedöma uppsåt eftersom det är polisens uppgifter eller, frågar man sig, borde socialtjänsten ha andra resurser?

Att det finns behov av ytterligare vägledning framhåller även *Solna stad*, som konstaterar att det saknas handböcker om felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd som inte kommer från annan socialtjänst med dess interna riktlinjer. *Solna stad* önskar att Socialstyrelsen eller SKL skriver en sådan handbok, eftersom det finns begränsningar och frågetecken kring vilka åtgärder socialtjänsten får vidta för att klarlägga en felaktig utbetalning samt hur polisanmälan ska se ut. Det finns enligt Solna stad också stora skillnader över landet i vilka krav polisen ställer på socialtjänstens utredning vid polisanmälan.

5.6.6 Migrationsverket

Migrationsverket anger att misstänkta bidragsbrott anmäls i låg utsträckning eftersom Polismyndigheten har skrivit av många av verkets ärenden. Riktlinjer och rekommendationer finns i rutindokument och handbokstexter och där finns även stödet för bedömningen (se vidare avsnitt 5.7.6).

5.6.7 Pensionsmyndigheten

Polisanmälan har gjorts i en begränsad omfattning under 2016 (12 stycken).[20] Det motsvarar 1,7 procent av de 703 kontrollutredningar som avslutades under året.[21] Enligt myndigheten kommer antalet polisanmälningar emellertid att öka under 2017. Tidigare har ett större fokus legat på att stoppa felaktiga utbetalningar och kräva tillbaka dessa. Myndigheten planerar att utöka personalstyrkan som arbetar med misstänkta bidragsbrott, vilket kommer göra det möjligt att polisanmäla i högre utsträckning. Myndigheten har nyligen tagit fram en riktlinje ”*Polisanmälningar i ärenden om förmåner enligt socialförsäkringsbalken*” som ska gås igenom i organisationen. Den redogör tydligt för anmälningsskyldigheten och den preliminära bedömning av de subjektiva rekvisiten som ska göras. Handläggarna som arbetar med polisanmälningar ska få vidareutbildning i att bedöma uppsåt och grov oaktsamhet. Förhoppningen är att detta kommer att bidra till att antalet interna impulser om misstänkta brott ökar, vilket i sin tur kommer bidra till att hitta fler ärenden där det finns skäl att polisanmäla. Arbetet med polisanmälningar ska kvalitetssäkras genom dualitet i handläggningen samt föredragning för enhetschef som beslutar om polisanmälan.

5.7 Begäran om kompletterande uppgifter efter anmälan och återkoppling

För att ett polisanmält bidragsbrott ska kunna utredas snabbt och effektivt av polis och åklagare är det, enligt förarbetena till bidragsbrottslagen, nödvändigt att polisanmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna är av hög kvalitet. Som Riksrevisionen konstaterade i sin tidigare nämnda granskningsrapport kräver hög kvalitet god kännedom bland förmånshandläggarna om vilken information som behövs i en polisanmälan för att det misstänkta bidragsbrottet ska kunna klaras upp och leda till lagföring. Som ett sätt att få denna kunskap framhålls

[20] Att jämföra med antal polisanmälningar tidigare år 2011: 11 st, 2012: 26 st, 2013: 23 st, 2014: 4 st, 2015: 25 st.
[21] Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016, s. 63.

god återkoppling från polis och åklagare till anmälande myndighet. Riksrevisionen fann att det förelåg stora brister i återkopplingen.[22]

I följande avsnitt ger myndigheterna sin syn på hur ofta polis eller åklagare begär kompletterande uppgifter och hur situationen i fråga om återkoppling ser ut i dag.

5.7.1 Arbetsförmedlingen

Det är enligt myndigheten relativt vanligt att polis eller åklagare hör av sig när de börjat utreda en inskickad polisanmälan. Ibland är syftet att få kompletterande uppgifter, men ofta för att få en förklaring till de lämnade uppgifterna. Återkoppling sker oftast genom underrättelser om att ärendet lagts ner med olika kortfattade motiveringar som att brottet är preskriberat, att straffvärdet är för lågt, att det inte faller inom allmänt åtal osv. Några mer detaljerade återkopplingar till nedläggningen brukar inte lämnas.

Arbetsförmedlingen gör i huvudsak polisanmälningar om bedrägeribrott mot juridiska personer. Bidragsbrotten är färre eftersom Arbetsförmedlingen har förhållandevis få bidrag som utbetalas till enskilda. Mellan 2012 och 2016 gjordes 54 anmälningar om bidragsbrott. 21 anmälningar har lagts ner, en har lett till underrättelse om åtal och i en har åtal väckts, men det är oklart om det lett till dom. Resterande 29 anmälningar är öppna, eller så är status i utredningen okänd för Arbetsförmedlingen.

5.7.2 Arbetslöshetskassorna

När det gäller begäran om kompletterande uppgifter anger *IF Metall* och *Vision* att det sker ofta, medan det hos *GS*, *SHA* och *Unionen* sker sällan. Enligt *SmåA* begärs komplettering i omkring ett av fem ärenden och *SEKO* anger att det är mycket ovanligt. *Vision* anger att många anmälningar läggs ned utan kontakt, men att det är relativt vanligt med kontakt i de ärenden som drivs vidare med frågor för att förstå regelverket, i vilken ordning saker och ting har skett och förtydliganden kring utbetalningar. Vision lyfter också

[22] Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten* (RiR 2011:20) s. 50–51.

fram att man begär överprövning om det är ett ärende där förundersökningen lagts ned och de tycker att gärningen är brottslig.

I fråga om återkoppling svarar *SmåA* att det alltid sker, *GS* att det nog sker i större delen av fallen då det begärs i anmälan och *SEKO* att de meddelas om utgången. Enligt *IF Metall* återkopplas det bara i sällsynta fall om varför utgången blev som den blev och *SHA* anger att kassan oftast får en skriftlig underrättelse om ärendet läggs ner men i övriga fall ges ingen återkoppling om utgång. *Unionen* uppskattar att polisen återkopplar i 60–70 procent av fallen medan åklagare och domstolar återkopplar mycket sällan. För att veta status bevakar Unionen ärendena manuellt genom att ringa upp polisen efter en viss tid för en lägesrapport. Har åtal väckts hänvisar polisen till Åklagarmyndigheten som i sin tur hänvisar till domstol om åtal väckts. Förfarandet är mycket tidskrävande enligt Unionen, som också lyfter fram de långa väntetiderna och svårigheterna att få kontakt med polisen per telefon eftersom de saknar ett myndighetsnummer.

5.7.3 CSN

Enligt CSN förekommer det att polis eller åklagare begär kompletterande uppgifter, men det är ovanligt. När så sker gäller det ofta begäran om ytterligare bevisning i form av IP-nummer eller liknande för att kunna hitta samband vid organiserade bidragsbrott som rör flera ansökningar.

När det gäller återkoppling innehåller alla CSN:s polisanmälningar en begäran om att ta del av vad som händer i utredningen inklusive eventuell dom.[23] Polisen återkopplar i hög utsträckning när en förundersökning har lagts ned. Det sker genom en skriftlig underrättelse som skickas ut per post. Enligt uppgift från polisen sker det automatiskt i systemet när beslut i ärendet fattas. Ofta handlar det dock om standardiserade formuleringar som säger relativt lite om själva anledningen till att förundersökningen lades ner, t.ex. ”brott ej styrkt”. Eftersom polisen varken anger CSN:s diarienummer eller den anmäldes personnummer i underrättelsen, måste CSN alltid kontakta polisen för att hitta rätt anmälan i CSN:s

[23] CSN hänvisar då till 13 b § förundersökningskungörelsen.

system, vilket är tidsödande och onödigt både för polisen och för CSN. Polisregion Stockholm har dock börjat ange diarienummer i fritextfältet vilket underlättar för CSN.

Åklagarmyndigheten återkopplar inte i lika hög omfattning när åtal väcks i ett ärende.

Domstolarna återkopplar sällan till CSN när dom meddelats. Det har förklarats av att myndigheten normalt sett inte för skadeståndstalan i anledning av brottet. Enligt Domstolsverket (DV) ska dock även en målsäganden som inte är part i målet underrättas om utgången om denne har begärt det. DV har nyligen påmint om skyldigheten att skicka domar till berörda myndigheter på domstolarnas intranät. CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen har i februari 2017 skickat ut en gemensam skriftlig påminnelse och uppmaning till samtliga tingsrätter att skicka domar till de anmälande myndigheter som begärt det. Under utredningens arbete har det visat sig att detta har berott på en ändring i Polismyndighetens it-system som inneburit att domstolarna inte fått någon begäran om underrättelse trots att anmälaren önskat det (se vidare avsnitt 6.8).

5.7.4 Försäkringskassan

Enligt Försäkringskassan förekommer det att polisen ber om kompletterande uppgifter, men det finns ingen statistik som anger i vilken utsträckning det sker.

Under 2016 fick Försäkringskassan återkoppling från polis, åklagare och domstol på cirka 900 tidigare gjorda polisanmälningar. Det är fler än förra året, vilket beror på att antalet polisanmälningar ökat de två senaste åren. Av de polisanmälningar som återrapporterats avskrevs 74 procent. Anmälningarna ledde till fällande dom i 131 ärenden, vilket motsvarar 15 procent av de återrapporterade besluten. I nio domar blev påföljden fängelsestraff, i de övriga villkorlig dom och böter.

Andelen polisanmälningar som leder till lagföring skiljer sig åt i olika delar av landet. Det kan bero på skiftande kvalitet i polisanmälningarna eller på att arbetsbelastning och prioriteringar varierar hos polis och åklagare.

Försäkringskassan ber i varje polisanmälan om att få återkoppling och följer upp antal återkopplade polisanmälningar. Differensen mellan antalet polisanmälningar och antalet återkopplingar visar att återkoppling inte ges på alla polisanmälningar. Det finns dock en viss osäkerhet i statistiken, eftersom återrapporteringen från polis, åklagare och domstol sker helt manuellt.[24]

5.7.5 Kommunerna

När det gäller hur ofta polisen begär kompletterande uppgifter konstaterar *Borås stad* att det förekommer, men kan inte ange i vilken utsträckning. Hos *Örebro kommun* sker det i de flesta fall, för att polisen vill säkerställa en så utförlig och tydlig utredning som möjligt att redovisa för åklagare. I *Jönköping*, *Kristianstad* och *Landskrona kommuner* är det ovanligt och sker i ett fåtal ärenden. *Helsingborgs stad* och *Sundsvalls kommun* framhåller båda sitt goda samarbete med polisen och därmed god kännedom om vilka handlingar som behövs som skäl till varför det sällan begärs komplettering. Inte heller i *Stockholms stad* är det vanligt att polis eller åklagare begär kompletterande uppgifter, trots att de enligt staden skulle ha behövt få kompletterande uppgifter eller information vid en eventuell förhandling. *Sundsvalls kommun* efterlyser bättre kontakt med åklagare och kan emellanåt uppleva att dessa vid rättegång ställer frågor som kan stjälpa målet, kanske på grund av bristande kunskap i hur det fungerar vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Även *Landskrona kommun* har vid rättegång emellanåt uppfattat åklagaren som dåligt insatt i både ärendet och socialtjänstlagen samt att det saknats handlingar som kunde ha kompletterats i ett tidigare skede. *Södertälje kommun* får mycket sällan begäran om komplettering och hör för det mesta inget alls efter anmälan. Efter mycket lång tid kommer ett besked om att anmälan avskrivits utan att leda till åtal.

I vilken utsträckning polis eller åklagare meddelar kommunerna om utgången i ett ärende eller anledningen till att förundersökningen läggs ned varierar. De som anger att de alltid får sådana besked är kommunerna i *Borås, Helsingborg och Jönköping*, som dock tillägger att beskedet om nedläggning kan dröja flera år. *Landskrona*

[24] Försäkringskassans årsredovisning 2016, s. 161.

och Örebro kommuner anger att de meddelas i de flesta fall respektive ofta, medan *Stockholms stad* anger att det sker väldigt sällan och då oftast genom beslut om att förundersökningen har lagts ned. Det motiveras oftast inte med mer än att brottet inte kan styrkas. I *Kristianstad och Eskilstuna kommuner* leder polisens långa handläggningstider till att man ännu inte hunnit få besked om utgången. Eskilstuna kommun började arbeta aktivt med att polisanmäla under 2016 och de har hittills inte fått någon återkoppling från polisen.

Solna stad uttrycker oro över att polisens långa handläggningstider kan innebära att brotten preskriberas och att möjligheterna att utreda anmälningarna försvåras när lång tid förflyter från misstänkt brottstillfälle. De två senaste åren har Solna stad polisanmält 14 personer för bidragsbrott. Enligt vad staden erfar har den berörda bedrägeriroteln inte hanterat någon av anmälningarna förrän i mars 2017 då två ärenden ska ha påbörjats. Någon återkoppling har inte getts under tiden.

5.7.6 Migrationsverket

Det är enligt myndigheten inte många ärenden som anmäls. Antalet brottsanmälningar 2016 har sjunkit jämfört med 2015. Minskningen kan enligt myndigheten förklaras av att andra arbetsuppgifter har prioriterats, främst i början av 2016 då antalet inskrivna per handläggare var mycket stort. Trots att antalet registrerade misstankar är högre 2016 än 2015 har det lett till färre faktiska brottsanmälningar. Under 2016 gjorde verket 175 polisanmälningar (249 år 2015) och 14 stycken lagfördes (1 år 2015).[25]

I de fall verket har gjort en anmälan så har polis återkopplat om utgången.

5.7.7 Pensionsmyndigheten

Begäran om komplettering sker enligt myndigheten relativt sällan och handlar då oftast om att polis eller åklagare vill ha en redogörelse över de felaktiga utbetalningarna redovisad månad för månad, trots

[25] Migrationsverkets årsredovisning 2016, s. 80.

att beloppen redan redovisats på annat sätt. Detta torde mestadels ske i ärenden där man har för avsikt att väcka åtal. Myndigheten önskar att polis och åklagare hör av sig för att få bättre kunskap om och förståelse för den förmån som felaktigt betalats ut, vilket i förlängningen skulle kunna leda till fler åtal.

Ambitionen är att hålla polisanmälan kortfattad med risk för att budskapet annars inte går fram, men inte heller skriva för lite med risk för att polis eller åklagare inte förstår förmånen eller inte uppfattar på vilket sätt t.ex. uppsåt finns.

Myndigheten upplever att det inte alltid återkopplas vad som sker i ett polisanmält ärende. Av totalt 101 anmälda bidragsbrott mellan åren 2011 och 2016 har myndigheten fått besked om utgången i knappt hälften av fallen genom antingen nedläggningsbeslut hos polis/åklagare eller dom. Nedläggningsmotiveringarna är oftast standardiserade varför Pensionsmyndigheten sällan kan dra någon lärdom av varför t.ex. uppsåt inte kan styrkas.

5.7.8 Polismyndigheten

Merparten av polisregionerna och polisområdena svarar att det är väldigt vanligt eller i vart fall relativt vanligt att de begär kompletterande uppgifter av myndigheterna. *Polisregion Stockholm* uppskattar att det sker i omkring 40 procent av ärendena och att åklagarna i sin tur vill att polisen kompletterar i cirka 10 procent av de polisledda förundersökningarna efter att förundersökningsprotokollet är redovisat. När åklagarna är förundersökningsledare begärs fler kompletteringar och åtgärder.

Att det kan vara svårt för polisen att tillmötesgå åklagarnas begäran om komplettering menar *polisregion Syd* som svarat att kontrollutredare/handläggare på Försäkringskassan inte gärna ställer upp på förhör när det kan ha gått flera år sedan personen hade kontakt med den misstänkte, men gärna svarar ”off the record”.

Rutinerna för återkoppling ser olika ut. Varken *polisregion Syd* eller *Stockholm* återkopplar rutinmässigt till anmälande myndigheter om exempelvis ett ärende läggs ned. Ett försök har påbörjats i Stockholm att skicka e-post till utredaren på socialtjänsten när polisen redovisar protokoll till åklagaren. *Polisområde Östergötland*

underrättar alltid anmälande myndighet om ett ärende läggs ned eller leder till åtal.

Som förslag på förbättrad återkoppling nämner *polisregion Stockholm* att nedläggningsgrunden kan motiveras mer utförligt än vad som framgår av de standardiserade mallar som finns i it-systemet. På det sättet skulle myndigheten bättre förstå varför ett ärende lagts ned. En vanlig nedläggningsgrund är t.ex. ”förutsättning saknas att styrka brott”, vilket inte säger så mycket. Enligt deras erfarenhet är det just på det sättet som myndigheterna tycker att återkopplingen från polis och åklagare är bristfällig.

Att Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens it-system inte kommunicerar är ett problem menar både *polisregionerna Syd* och *Stockholm*, som efterlyser automatisk återkoppling om ett ärende går till åtal eller läggs ned, skälet till detta samt besked om dom. Men inte heller polisens it-system DurTvå är anpassat för att hantera den mängd misstankar som ofta ingår i ett bidragsbrottsärende. Varje brottstillfälle, dvs. utbetalningsbeslut, måste läggas in manuellt vilket är mycket tidsödande för utredaren och tar resurser från själva utredningsarbetet.[26]

5.7.9 Åklagarmyndigheten

Enligt myndigheten utreds de flesta bidragsbrott av polisen varför de utredningar som läggs ned hos Polismyndigheten inte når Åklagarmyndigheten. Det finns ingen statistik på i vilken utsträckning man begär kompletteringar under en utredning, men det är inte ovanligt. Alla beslut som fattas vid Åklagarmyndigheten ska skickas till polisen och anmälaren. Återkoppling generellt sett sker till polisen genom samverkan på lokal nivå eller genom att handläggare och åklagare pratar med varandra. Den är alltså inte automatiserad.

[26] Intervju med företrädare för Polismyndighetens samtliga regioner och NBC 2017-03-15.

5.8 Vilken kvalitet håller anmälningarna och hur utreder polis och åklagare dem?

Bland de utbetalande myndigheterna är det bara CSN som svarat på frågan om kvalitet. Enligt den återkoppling som CSN har fått från såväl polis som åklagare håller anmälningarna hög kvalitet. I samband med att mallar för anmälningar tas fram eller revideras har CSN stämt av med polisen hur de tycker att anmälan bör se ut och anpassat mallarna efter det.

5.8.1 Polismyndigheten

Polisregionerna framhåller att Försäkringskassans och CSN:s anmälningar håller hög kvalitet, medan de från a-kassorna och kommunerna är mer skiftande. *Polisregionerna Syd* och *Väst* ser att förklaringen till viss del kan ligga i att anmälningar från Försäkringskassan görs av speciella kontrollutredare, medan de från exempelvis kommunerna skrivs av olika handläggare och inte kvalitetssäkras på samma sätt. Bland a-kassorna uppges de större ha bra anmälningar medan de mindre inte håller lika hög nivå samt att större kommuner generellt har bättre anmälningar än de mindre. *Polisområde Västmanland* konstaterar att kommunernas anmälningar kan vara bristfälliga och helt sakna underlag, vilket upplevs bero på ovana att anmäla brott. *Polisområde Örebro* anser att kvaliteten ökat på Försäkringskassans anmälningar, vilket man tillskriver samverkan och att polisen är tydlig med vilket material som behövs. Polisens Nationella bedrägericentrum (NBC) har tagit fram mallar för polisanmälan som skickats till de utbetalande myndigheterna. Tillsammans med regelbundna samverkansmöten har detta enligt NBC lett till högre kvalitet. Mallarna finns på polisens intranät. NBC har även drivit ett projekt med Försäkringskassan i syfte att få bättre kvalitet i anmälningarna och för att polisanmälningar ska kunna skickas digitalt. *Polisregion Stockholm* vill gå vidare med digitala anmälningar gentemot andra utbetalande myndigheter, men konstaterar att myndigheternas it-system kräver olika tekniska lösningar och

att reglerna för att använda e-post skiljer sig åt ifråga om t.ex. vilka säkerhetskrav som ställs.[27]

När det gäller hinder för en effektiv handläggning anger *polisregion Väst* att ärendena många gånger hunnit bli gamla innan de kommer till polisen vilket gör att preskription ofta inträder, speciellt gällande vårdslöst bidragsbrott och *polisområde Örebro* menar att Försäkringskassan ofta reagerat sent på misstänkta brott som med dagens it-system borde ha kunnat upptäckas fortare och brotten som ska utredas därmed inte ha hunnit bli så omfattande.

När det gäller hur utredningsarbetet är organiserat framgår att vissa, som *polisområdena Östergötland och Örebro* samt *polisregion Väst* fördelar bidragsbrotten på alla utredare i bedrägerigruppen medan andra, som *polisområde Västmanland* och *polisregion Stockholm*, har en eller flera särskilt utpekade utredare. Inom *polisregion Väst* arbetar man emellertid för att den bidragsbrottsgrupp som fanns tidigare ska återinföras, eftersom ärendena kräver viss kompetens och i dag ändå hamnar på de som har intresse. I *polisregion Stockholm* består den gruppen för närvarande av sex utredare och två förundersökningsledare (fu-ledare), som både är poliser och civilanställda med bakgrund från bl.a. utbetalande myndighet. En fu-ledare arbetar bara med att skriva direktiv i utredningarna, dvs. vilka åtgärder som ska vidtas, frågor att ställa vid förhör osv. Sedan fördelas ärendet på en utredare. Hälften av utredarna jobbar i tre månader och byts sedan ut för att alla ska få en bredare kompetens. På liknande sätt arbetar *polisområde Norrbotten*. För att vara effektiva brukar *polisområde Östergötland* kalla in den misstänkte i ett tidigt skede av utredningen för att höra vilka invändningar personen har till brottsmisstanken. Det brukar då framgå ganska snabbt om förklaringarna till det inträffade är rimliga eller om invändningarna går att motbevisa. Därmed slipper man enligt polisen vidta onödiga utredningsåtgärder.

Polisregion Stockholm menar att ärendenas kvalitet inte är den största utmaningen, utan polisens otillräckliga personalresurser och de alltför bristfälliga kunskaperna om bidragsbrott. Det krävs kontinuitet i att utreda bidragsbrott genom att se och förstå olika blanketter, myndigheternas olika förmånssystem och regler. Man efter-

[27] Intervju med företrädare för Polismyndighetens samtliga regioner och NBC 2017-03-15.

lyser därför särskilt utpekade utredare som arbetar med bidragsbrott under en längre period, minst ett halvår.

5.8.2 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten menar att kvaliteten på anmälningarna har blivit betydligt bättre och är i de allra flesta fall bra.

Det går inte att på ett entydigt sätt säga hur ärendena utreds eftersom det är olika från fall till fall. I många fall har anmälande myndighet/organisation skickat med den skriftliga bevisning som behövs varför polisen inte behöver göra någon ytterligare utredning än att hålla förhör. I andra fall behövs kompletterande skriftlig bevisning såsom exempelvis kontoutdrag som myndigheter/organisationer inte kan hämta in, eller annan bevisning som vittnesförhör. I ärenden som rör assistansersättning krävs ofta omfattande utredningar med inhämtande av skriftlig bevisning, förhör, spaning och hemliga tvångsmedel.

5.9 Hur ser rutinerna ut för att tillämpa lagen om underrättelseskyldighet?

Som tidigare nämnts infördes lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. De berörda myndigheterna ska som huvudregel, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

I vårt uppdrag har ingått att ta reda på hur lagen om underrättelseskyldighet tillämpas i verksamheten. I följande avsnitt redovisar vi myndigheternas svar på våra frågor i den delen.

5.9.1 Arbetsförmedlingen

Som en del av rutinerna mot felaktiga utbetalningar finns ett särskilt avsnitt på intranätet kallat ”*Utbetalning gjord av annan myndighet eller organisation*” med information om lagen om underrät-

telseskyldighet och instruktioner hur den ska tillämpas och hanteras. I avsnittet finns en länk till en blankett att fylla i som heter ”*Underrättelse om risk för felaktig utbetalning*” och en länk med kontaktuppgifter till berörda myndigheter. I handläggarstödet betonas att handläggaren inte behöver ha kunskap om regelverket för alla ekonomiska förmåner som beslutas av de andra myndigheter och organisationer som omfattas av lagen. Det räcker med att det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett för att underrättelseskyldigheten ska gälla. Av rutinerna framgår att den handläggare på Arbetsförmedlingen som fattat misstanken skriver underrättelsen och föredrar ärendet för sin chef, som i sin tur skriver under och skickar underrättelsen.

Det förs ingen regelmässig statistik över hur många underrättelser som skickas respektive tas emot. Tillgängliga siffror visar att 676 underrättelser skickades under 2016 och 18 stycken togs emot. Uppgifterna kommer från flera olika kontor, eftersom misstankarna både identifieras inom kärnverksamheten och inom den enhet som hanterar sanktionerna gällande aktivitetsstöd. Siffrorna är därför enligt myndigheten till viss del osäkra.

Det sker ingen strukturerad återkoppling kring vad underrättelserna lett till hos Arbetsförmedlingen.

5.9.2 Arbetslöshetskassorna

Sveriges a-kassor arbetar med att ta fram en gemensam blankett för anmälningar enligt lagen om underrättelseskyldighet. Majoriteten av a-kassorna nämner i sina svar att de har rutiner för när underrättelse ska ske och en särskild blankett att skicka till den mottagande myndigheten.

När det gäller hur handläggarna avgör när en underrättelse ska skickas beskriver svaren från *SHA* och *AEA* den vanligaste situationen. A-kassan får uppgifter från en utbetalande myndighet, oftast Försäkringskassan eller CSN, via den samkörning av register som sker inom kontrollrutinen att personen haft t.ex. sjuk- eller föräldrapenning. Arbetsgivaren lämnar uppgifter om utfört arbete via intyg eller tidrapporter. Om de uppgifterna inte stämmer överens med hur förmånen från Försäkringskassan beviljats finns normalt anledning att anta att den betalats ut felaktigt.

Majoriteten av a-kassorna skickar inte med några handlingar utöver själva underrättelsen. Där framgår uppgifter om den enskilde som namn, personnummer och adress, vilken typ av ersättning som misstänks ha betalats ut felaktigt och under vilken tid samt en redogörelse för anledningen till att a-kassan misstänker att utbetalningen är felaktig, t.ex. att personen arbetat och hos vilken arbetsgivare. Enligt *SHA* får sedan den utredande myndigheten särskilt begära de eventuella handlingar de anser sig behöva och dessa lämnas ut efter sekretessprövning. Normalt efterfrågas t.ex. intyg över utfört arbete, vilket handläggarna normalt lämnar ut. Det kan dock finnas andra uppgifter i intygen som inte lämnas ut.

SHA anger att i ärenden där kassan underrättar andra myndigheter är det handläggaren som avgör när underrättelse ska skickas, ibland efter samråd med försäkringsansvarig eller kassaföreståndare. Det är normalt handläggaren som avgör om och vilka handlingar som kan lämnas ut efter begäran från den andra myndigheten, ibland efter samråd med försäkringsansvarig eller kassaföreståndare. I ärenden där kassan tar emot underrättelser från andra myndigheter är det handläggaren som i första hand utreder ärendet. Om ärendet leder till sanktion i form av uteslutning/frånkännande lämnas ärendet vidare till försäkringsansvarig/kassaföreståndare för att avsluta utredningen samt besluta om sanktion och eventuell polisanmälan.

När det gäller statistik över mottagna och skickade underrättelser framgår att *ST* och *Unionen* för sådan medan *AEA* och *SmåA* inte gör det. Hos *SHA* kan antalet skickade emellertid sökas fram eftersom det registreras som en egen ärendetyp. *AEA* har tidigare fört statistik men gör det inte längre. Enligt *Unionen* visar uppgifterna på en relativt jämn fördelning över tid och anger att mellan 2014 och 2016 skickades omkring 40–55 årligen. Hos *ST* rör det sig om ett fåtal ärenden per år.

Av de lämnade svaren framgår att a-kassorna varken får eller lämnar återkoppling på vad underrättelserna lett till eller känner till i vilken utsträckning de mottagna underrättelserna leder till ändrade beslut från a-kassans sida.

Det framgår av svaren att det upplevs som svårt att veta vilket underlag som får skickas med underrättelsen samt att sekretessen ofta hindrar a-kassorna från att få ut de handlingar som behövs för att kunna utreda den mottagna underrättelsen. *Unionen* efterlyser sekretessbrytande regler som förtydligar och gör det möjligt att

lämna ut handlingar samt konstaterar att man ofta får nekande svar när handlingar begärs ut från den andra myndigheten. Även *SHA* beskriver det som frustrerande att inte kunna få tillgång till handlingar från t.ex. Skatteverket för att styrka att återbetalningsskyldighet föreligger. Lättnader i sekretessbestämmelserna i samband med underrättelser mellan myndigheter skulle enligt SHA göra tillämpningen av lagen både enklare och mer effektiv. Kassan anser även att ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan myndigheterna skulle bidra till effektiviteten och statistikuppgifterna skulle bli säkra. I det elektroniska systemet skulle även en funktion för återkoppling kunna byggas in. *ST* efterfrågar elektronisk hantering av underrättelser i stället för att de skickas per post.

5.9.3 CSN

En ny rutin för hur handläggare ska agera vid misstanke om att andra myndigheter betalar ut pengar felaktigt togs fram under hösten 2016 och lanserades i februari 2017. Där framgår bl.a. att villkoret ”anledning att anta” är lågt satt och i princip skulle kunna jämföras med att handläggaren har tagit emot ett tips som verkar rimligt. Blanketten för underrättelser reviderades och förtydligades. Underrättelserna samordnas av en utsedd handläggargrupp på CSN. De fyller i adressuppgifter till mottagande myndighet, diarieför underrättelsen och postar blanketten till myndigheten. Syftet är att sänka tröskeln för handläggarna som ska skicka tipsen

En ny rutin för utredning av de tips som kommer in till CSN via underrättelseskyldigheten samt mall för uppföljning togs fram 2016. Båda dessa rutiner ingår numera i de ordinarie handböckerna för handläggning. Information har spridits via olika kanaler och ytterligare informationsinsatser planeras.

Tillämpningen av lagen om underrättelseskyldighet har varit bristfällig. Några underrättelser har inte skickats de senaste åren och den tidigare rutinen hade inte uppdaterats efter CSN:s omorganisation och hänvisade till organisatoriska enheter som avvecklades redan 2013.

Statistik finns för 2016 och framåt. När lagen infördes följdes effekterna upp – det är dock oklart när CSN slutade föra statistik

och om den har sparats. Statistiken för 2016 visar att CSN inte skickade några underrättelser som diarieförde enligt rutinen.

CSN tog emot 43 underrättelser under 2016. A-kassorna stod för merparten (30), följt av Skatteverket (8), Försäkringskassan (4) och Arbetsförmedlingen (1). I tio fall hade det skett en felaktig utbetalning, varav hälften redan hade upptäckts och utretts av CSN. I fem fall handlade det om nya ärenden. I ytterligare fyra fall hade en felaktig utbetalning skett som personen fått behålla pga. regler om god tro.

Hittills under 2017 har 22 underrättelser inkommit till CSN varav tre har visat sig vara en felaktig utbetalning om sammanlagt 514 613 kronor – samtliga tidigare okända för CSN. Fyra underrättelser har skickats till andra myndigheter.

Inom myndigheten pågår en diskussion kring huruvida CSN bör återkoppla till myndigheten som lämnat ett tips om det har lett till en åtgärd, men hittills har någon sådan återkoppling inte getts.

När det gäller förbättringsåtgärder efterfrågar de handläggare som hanterar underrättelser mer samverkan mellan de berörda myndigheterna för att exempelvis reda ut vilka stöd som går att kombinera så att onödiga underrättelser kan undvikas. Om det är tydligt i vilka situationer som man ska skicka en underrättelse kommer motivationen att göra detta sannolikt att öka. Risken är att om man är osäker är det enklast att avstå från att skicka ett tips. CSN efterlyser också mer erfarenhetsutbyte angående hur myndigheterna arbetar med underrättelseskyldigheten och hur deras rutiner ser ut samt att det skulle vara möjligt att skicka underrättelser till a-kassorna samordnat när det inte framgår vilken a-kassa som kan ha betalat ut pengar felaktigt.

5.9.4 Försäkringskassan

När handläggarna bedömer om de ska skicka en underrättelse får de använda sin kunskap om vilka ersättningar personen kan få från andra myndigheter. Det finns inte något samlat stöd som säger i exakt vilka situationer en underrättelse ska lämnas. Det skulle inte heller vara görligt att ta fram ett sådant, eftersom Försäkringskassan administrerar många olika ersättningar och ett sådant stöd skulle bli oerhört omfattande. För olika förmåner kan det finnas informa-

tion i styrande och stödjande dokument om vilken ersättning från andra myndigheter som personen kan få samtidigt. Handläggarna får även använda sin kunskap för att bedöma vilka uppgifter som ska lämnas till den andra myndigheten. Det finns en särskild mall för att lämna underrättelser och de styrande och stödjande dokument som beskriver lagen om underrättelseskyldighet utgår från dess förarbeten.

Det finns ingen särskild stödfunktion på Försäkringskassan kring underrättelseskyldigheten. Om handläggaren behöver stöd i bedömningen om de kan lämna ut vissa uppgifter eller handlingar får de vända sig till den lokala specialisten (en särskild yrkeskategori som ger stöd kring handläggning och hantering av en viss förmån) eller Rättsavdelningen.

När det gäller återkoppling sker det aldrig på individnivå till den myndighet som lämnat underrättelsen, eftersom uppgifterna om personens rätt till ersättning troligtvis skulle omfattas av socialförsäkringssekretessen. Inför varje utlämnande behöver man pröva om uppgifterna skulle kunna lämnas ut, vilket skulle bli väldigt tidskrävande och leda till mycket administrativt arbete. Om en myndighet skulle begära ut uppgifterna, bedömer man på sedvanligt sätt om uppgifterna kan lämnas ut. Resultatet på aggregerad nivå skulle kunna lämnas ut, exempelvis: ”Av de 100 underrättelser vi har fått, så har 50 lett till det här resultatet”.

Skatteverket och Migrationsverket har nyligen frågat kontrollutredningsverksamheten vilka situationer hos dem som skulle kunna vara tecken på att Försäkringskassan betalar ut felaktig ersättning.

Ifråga om förbättringar av lagstiftningen anger Försäkringskassan att det kunde vara ännu tydligare uttalat att det räcker med misstanken om att en utbetalning är felaktig. Om det skulle krävas vetskap om vilka ersättningar som andra myndigheter betalar ut och vilka ersättningar som får kombineras, blir lagen till stor del verkningslös.

5.9.5 Kommunerna

Av svaren framgår genomgående att kommunerna upplever att de myndigheter som omfattas av underrättelseskyldigheten inte tillämpar den fullt ut, eftersom det i så fall borde ha resulterat i fler

underrättelser till kommunerna. Enligt *Borås stad* är det mycket sällan, i princip aldrig, som kommunen får underrättelser och *Eskilstuna kommun* undrar om myndigheterna förstått att även kommunerna omfattas eftersom de hittills bara fått ta emot en enda underrättelse. Den kom från Skatteverket och ledde i och för sig efter utredning till en polisanmälan om bidragsbrott. Även *Sundsvalls kommun* upplever att andra myndigheter i väldigt låg utsträckning lämnar underrättelser till kommunen.

Enligt de svarande kommunerna är det i huvudsak Försäkringskassan som underrättar socialtjänsten, men två kommuner nämner även Skatteverket.

Av de svarande kommunerna är det bara *Jönköpings kommun* som anger att man för särskild statistik över antalet underrättelser. De har fått ta emot cirka fem per år, vilket de bedömer som förvånansvärt lite. Samtliga har kommit från Försäkringskassan.

I fråga om återkoppling anger *Helsingborgs stad* att socialtjänsten lyder under stark sekretess och inte får lämna ut uppgifter. Utredare får göra undantag om det inkommer en förfrågan från annan myndighet om en specifik person och om avsikten är att förhindra felaktig utbetalning från det allmänna eller en felaktig taxering. För att hämta in uppgifter från andra myndigheter behövs klientens medgivande. Även *Örebro kommun* svarar att återkoppling i allmänhet inte sker utom med klientens samtycke, vilket skett i enstaka fall och då i ärenden om misstänkt sammanboende som utreds hos både socialtjänsten och Försäkringskassan.

När det gäller vad som skulle förenkla och förbättra tillämpningen av lagstiftningen anger *Örebro, Landskrona och Jönköpings kommuner* att införa sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för myndigheterna att dela information samt att låta kommunerna omfattas av lagen.

5.9.6 Kronofogdemyndigheten

När det gäller rutinerna för att tillämpa lagen om underrättelseskyldighet beslutade Kronofogdemyndigheten i juni 2016 att myndigheten ska diarieföra underrättelser till utbetalande myndighet om att det finns anledning anta att utbetalning skett felaktigt eller

med för högt belopp. Underrättelsen kan skickas per e-post eller lämnas per telefon.

I beslutet konstaterades att det inte längre var vanligt att Kronofogden lämnar underrättelser till utbetalande myndigheter, trots att det inte finns något i samhället i stort som indikerar att missbruk av välfärdssystem minskat. Det finns därför anledning att uppmärksamma underrättelseskyldigheten på nytt. Som bakgrund och skäl till beslutet angavs att underrättelseskyldigheten gäller för hela Kronofogden, även om det främst är enheten för verkställighet som kommer i kontakt med felaktiga utbetalningar när de utreder gäldenärens tillgångar. Det framgick även att avsikten inte är att göra någon särskild utredning och inte heller att myndigheten ska ha kunskapen att avgöra om två förmåner kan betalas ut samtidigt. Det är den utbetalande myndigheten som ska göra den utredning som kan krävas. För att vid behov kunna följa upp om anmälningar sker ska den som lämnar underrättelsen diarieföra denna.[28]

Det finns inget specifikt stöd för bedömningen om när det finns anledning anta att en ekonomisk förmån beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Den bedömningen görs exempelvis i samband med den tillgångsutredning som görs kring varje gäldenär. Det är bl.a. i dessa fall som Kronofogden kan upptäcka indikationer på felaktiga utbetalningar. Handläggarna hos Kronofogden meddelar sina iakttagelser till den andra myndigheten utan att göra någon värdering av uppgifterna.

När det gäller statistik framgår att underrättelserna diarieförs sedan oktober 2016. Såvitt känt för myndigheten ges ingen återkoppling.

Myndigheten anser inte att det finns några särskilda tolknings- eller tillämpningsproblem med dagens lagstiftning.

När det gäller tillämpningsområdet bör möjligen andra utbetalande myndigheter som exempelvis Jordbruksverket som betalar ut EU-stöd omfattas av lagstiftningen.

[28] Kronofogdemyndighetens beslut 2016-06-20, diarienummer 832 13925-16/121.

5.9.7 Migrationsverket

Det finns ett administrativt stöd för att underrätta andra myndigheter samt en särskild blankett som ska användas med instruktioner om vilka uppgifter som ska ingå. I handboksstödet står att rekvisitet ”anledning att anta” innebär att tröskeln för underrättelseskyldigheten är lågt satt. För Migrationsverkets del kommer antagandet i normalfallet att grunda sig på omständigheter som myndigheten har fått tillgång till vid handläggningen av ett eget ärende. Det kan emellertid även förekomma att ett tips från allmänheten kan vara av sådan tyngd att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt har beslutats eller betalats ut.

I handboksstödet anges vilka uppgifter som bör finnas med i en underrättelse, som den berörda personens namn, personnummer (eller födelsetid), kön, nationalitet, adress (asylsökandes vistelseadress bör dock av sekretesskäl inte lämnas ut), det bidrag/stöd som antas utgå felaktigt, eventuellt tidsperiod och anledningen till att bidraget/stödet möjligen utgår felaktigt samt kontaktperson hos Migrationsverket.

Migrationsverket för statistik över hur många underrättelser som skickas och tas emot årligen. Statistiken visar dock ganska låga siffror, vilket kan ha att göra med att de korrekta koderna inte används till fullo. År 2014 skickades en underrättelse och togs emot 48, år 2015 skickades ingen och togs emot 115, 2016 var siffrorna 3 respektive 28 och under 2017 fram till maj månad hade 9 skickats och 39 tagits emot.

Återkoppling registreras inte på någon egen kod och har inte följts upp centralt.

För att förenkla tillämpningen skulle samkörning av myndigheters uppgifter om utbetalningar vara det enklaste enligt Migrationsverket. I annat fall skulle en annan, digital, lösning vara att föredra framför dagens manuella hantering.

5.9.8 Pensionsmyndigheten

Lagen om underrättelseskyldighet kräver viss kunskap om vilka förmåner som en myndighet beslutar om och betalar ut. De uppgifter som Pensionsmyndigheten skickar tillsammans med underrättelsen är de som myndigheten bedömer att mottagaren behöver för

att kunna ta ställning till om en ekonomisk förmån beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. De flesta av myndighetens underrättelser skickas till Försäkringskassan, delvis för att myndigheterna har liknande förmåner och kontakt med varandra, men också för att myndigheten i vissa fall kan se vilka förmåner Försäkringskassan betalar ut till en viss person.

Hösten 2017 informerade myndigheten internt om lagen om underrättelseskyldighet och upprättade handläggningsrutiner.

Pensionsmyndigheten för ingen statistik över antalet underrättelser som skickas eller tas emot. Inte heller återkopplar myndigheten sitt resultat till den som har skickat en underrättelse om det inte finns en specifik begäran från myndigheten eller kommunen. Det förekommer att myndigheten som har skickat underrättelsen begär att få ta del av resultatet eftersom det kan påverka deras förmån. Så gör även Pensionsmyndigheten om den mottagande myndigheten eller kommunens resultat kan komma att påverka Pensionsmyndighetens förmåner. Det sker främst i förhållande till Försäkringskassan eftersom man anser myndigheterna har flest förmåner som påverkas av varandra, t.ex. bostadstillägg, bostadsbidrag, efterlevandepension och underhållsstöd.

När det gäller åtgärder som kan förenkla tillämpningen framhåller Pensionsmyndigheten att genom en gemensam utbetalande myndighet hade samtliga myndigheter kunnat se att en ersättning betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Ökad information om vilka förmåner som respektive myndighet eller kommun kan betala ut skulle också förenkla tillämpningen. Det behövs enligt myndigheten en kunskaps- och kompetenshöjning för att kunna avgöra när en underrättelse ska skickas. Problemet med lagstiftningen upplevs just vara att det är svårt att få uppgifter som kan ligga till grund för antagandet att det skett en felaktig utbetalning. Pensionsmyndigheten menar också att det hade varit önskvärt med en lag som i stället fokuserar på välfärdssystemet i sin helhet. Som exempel på situationer där det i dag inte finns någon laglig skyldighet att skicka underrättelser är när Pensionsmyndigheten kan anta att en person inte har meddelat Skatteverket om sina hyresintäkter eller där myndigheten har uppgifter som skulle kunna leda till att Migrationsverket ifrågasätter ett beslut om uppehållstillstånd.

5.9.9 Skatteverket

Skatteverket har en intern rutin för att tillämpa lagen om underrättelseskyldighet och en blankett som används när underrättelser skickas.

Stöd för bedömningen av vilka konkreta uppgifter som ska lämnas tillsammans med underrättelsen finns i den interna rutinen och i de exempel som finns på intranätssidan om underrättelseskyldigheten. I den årliga informationsinsatsen tas detta upp och diskuteras. Det finns även kontaktpersoner att diskutera med.

Skatteverket tar fram statistik årsvis över hur många underrättelser som skickas. Den visar att sedan 2014/2015 när Skatteverket började arbeta strukturerat med området genom att ta fram rutiner och exempel, utse kontaktpersoner och informera om skyldigheten har antalet anmälningar ökat, från 317 (2014) och 504 (2015) till 1 109 (2016). Försäkringskassan, som Skatteverket anmäler mest till, har lämnat återkoppling på underrättelserna.

När det gäller tolknings- eller tillämpningsproblem med dagens lagstiftning anger Skatteverket att det finns ett önskemål om att beskattningen i likhet med folkbokföringen skulle kunna få lämna mer detaljerade uppgifter än vad som av sekretesskäl är möjligt i dag. Skatteverket skulle även vilja kunna anmäla utbetalningar som går till eller via juridiska personer.

6 Slutsatser av vår kartläggning

Sammanfattning

Bidragsbrottslagen har lett till att frågor om bidragsbrott fått större fokus hos många av de utbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna. Administrationen upplevs emellertid ha ökat, främst i arbetet med att upprätta polisanmälningar som en följd av anmälningsskyldigheten. Antalet anmälda bidragsbrott har emellertid totalt sett varken ökat eller minskat sett till perioden 2008–2015. Att mäta de ekonomiska konsekvenserna har visat sig svårt, likaså att uppskatta de offentligfinansiella effekterna av att lagstiftningen infördes. Merparten av myndigheterna har inte beräknat dem eller angett att de varit svåra att uppskatta. Kunskaperna om lagstiftningen har såvitt vår kartläggning visar inte mätts, men den uppges överlag vara god ifråga om bidragsbrottslagen medan underrättelseskyldigheten är mindre känd.

Information och kontroll är viktiga verktyg för att förhindra och förebygga brottsligheten och flera myndigheter arbetar för att kontrollarbetet ska bli mer effektivt. Ett effektivt kontrollarbete och att faktiskt anmäla de misstänkta brotten framhålls av de flesta som sättet att nå fram till lagföring. Flera omständigheter hindrar emellertid att anmälningsskyldigheten får fullt genomslag, bl.a. resursbrist och överväganden kring om bevisningen är tillräcklig för lagföring. När det gäller andelen polisanmälningar av misstänkta brott menar vi att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna i vart fall inte anmäler i överkant.

Något som försvårar hanteringen är att det är otydligt vilka åtgärder som myndigheterna får, eller bör, vidta för att utreda misstänkta bidragsbrott före anmälan. Dessutom vållar den preliminära bedömning av uppsåt eller grov oaktsamhet som ska göras inför anmälan ofta problem. När ett ärende väl anmälts upplevs återkopp-

lingen från rättsväsendet som bristfällig, särskilt i fråga om varför ett ärende läggs ned. Även om anmälningarnas kvalitet har blivit bättre upplevs fortfarande en stor andel leda till ett nedläggningsbeslut hos polis eller åklagare. Lagen om underrättelseskyldighet bedöms inte ha fått fullt genomslag, bl.a. på grund av osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas, vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas samt att hanteringen sker manuellt vilket blir tidskrävande. Även om vissa åtgärder skulle kunna öka lagens genomslagskraft är vår bedömning att förväntningarna på vilka problem lagen kan lösa måste vara rimliga.

6.1 Konsekvenser av att lagstiftningen infördes

Det har blivit större fokus på bidragsbrotten

Utifrån svaren i kartläggningen står det klart att bidragsbrottslagen inneburit att frågor om bidragsbrott i synnerhet, men även felaktiga utbetalningar i allmänhet, har hamnat mer i fokus. Särskilt tydligt är detta för kommunernas del. Där finns flera exempel på att lagstiftningen blev startskottet för att över huvud taget arbeta med frågor om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt att polisanmäla dessa. Den kraftiga ökning av antalet misstänkta bidragsbrott som kommit in till åklagarmyndigheten (1 065 misstankar 2008 mot 9 516 stycken 2016) kan ses som ett resultat av såväl ett ökat kontrollarbete som en större benägenhet att polisanmäla. Det kan emellertid finnas en viss eftersläpning i statistiken, eftersom gärningar som begåtts innan bidragsbrottslagen trätt i kraft anmälts som bedrägerier. Antalet anmälda bidragsbrott har totalt sett varken ökat eller minskat under perioden 2008–2015. Det är dock tydligt att det många gånger tagit tid att få en utredande funktion på plats. För flera myndigheter inleddes det arbetet först på 2010-talet och i ett fall så sent som 2015, dvs. när lagstiftningen redan varit i kraft under nära åtta år. Detta motsäger bilden av att myndigheterna tidigare anmälde alla misstänkta bidragsbedrägerier, vilket Bidragsbrottsutredningen (SOU 2006:48) framhöll som skäl mot en obligatorisk anmälningsskyldighet.

Varför det tagit så lång tid innan man började arbeta systematiskt med frågorna framgår inte av kartläggningen, men ekonomiska aspekter kan antas ligga nära till hands. Flera kommuner beskriver t.ex. att

den nya organisationen inneburit att man fått anställa ytterligare personal. Även synen på vad socialtjänsten ska ägna sig åt kan ha spelat en roll. När vi talat med företrädare för socialtjänsten har det kommit fram att det upplevts som att många socialsekreterare har svårt att se att frågor om kontroll och arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ingår som en självklar del i det dagliga arbetet. Det gäller i synnerhet när det kommer till att polisanmäla brottsmisstänkta klienter. Att göra en polisanmälan kan komma att stå i strid med bilden av yrkesrollen som stöttande och rehabiliterande.

Administrationen upplevs ha ökat

Bidragsbrottslagen innebar att kommuner, a-kassor och myndigheter blev skyldiga att polisanmäla misstänkta brott. Av svaren framgår tydligt att administrationen upplevs ha ökat till följd av detta. Främst gäller det för kommunerna och a-kassorna i arbetet med att upprätta anmälan och sammanställa de handlingar som polisen efterfrågar. Många ger i det sammanhanget uttryck för en frustration över att det arbetet ofta resulterar i ett nedläggningsbeslut. Det finns också en upplevd skillnad i hur återkrav och bidragsbrott hanteras, där överklagade beslut om återkrav enligt svaren generellt fastställs av förvaltningsrätten medan polisanmälan oftast läggs ned.

Vi återkommer i avsnitt 6.10 till varför och i vilken utsträckning anmälningar om bidragsbrott läggs ned.

Att mäta de ekonomiska konsekvenserna har visat sig svårt, likaså att uppskatta de offentligfinansiella effekterna av bidragsbrottslagens införande

Flera av myndigheterna har inte kunnat ange vilka ekonomiska konsekvenser som lagstiftningen inneburit, antingen för att dessa inte beräknats eller för att de varit svåra att uppskatta. För Centrala Studiestödsnämndens (CSN) del innebar lagen att en ny bidragsbrottsfunktion inrättades och en intern webbutbildning togs fram. De har därför uttryckligen kunnat ange vilka kostnader som lagen medfört. Även andra myndigheter anger kostnaden för organisationsförändringar, nyanställningar eller ökad administration som ekonomiska konsekvenser av lagstiftningen. Flera av kommunerna

har lyft fram hur bidragsbrottslagen i förlängningen lett till besparingar. Det har skett genom ett systematiskt kontrollarbete, vilket hindrat felaktiga utbetalningar och att man krävt tillbaka belopp som redan betalats ut felaktigt. Att enskilda efter att ha polisanmälts inte längre ansöker om försörjningsstöd eller ”oväntat blivit självförsörjande” som en kommun svarat är andra skäl. Vi menar att detta – om än i det lilla – får ses som ett exempel på att bidragsbrottslagen faktiskt ger ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen.

Det är också ett exempel på att lagstiftningen och den ökade fokus på kontroll som den lett till inneburit positiva offentligfinansiella effekter genom såväl minskade felaktiga utbetalningar som att antalet individer med försörjningsstöd minskat i viss utsträckning. I den delen lyfts även kontrollarbetets funktion för att minska såväl oavsiktliga som avsiktliga fel fram. Vetskapen om att de uppgifter som lämnas kontrolleras samt att utbetalaren är skyldig att anmäla misstänkta brott kan antas ha en både kvalitetshöjande och allmänpreventiv effekt. Detta leder till fler korrekta utbetalningar och positiva offentligfinansiella effekter. Något underlag för att närmare uppskatta de offentligfinansiella effekterna av lagens införande har inte gått att ta fram inom ramen för vårt uppdrag. Såvitt kartläggningen visar har emellertid ingen av de utbetalande myndigheterna, Polis- eller Åklagarmyndigheterna behövt begära ökade anslag till följd av bidragsbrottslagens införande, vilket gör att det får anses ha varit statsbudgetmässigt neutralt.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av lagen om underrättelseskyldighet är det främst kostnader till följd av en ökad administration som anges. Detta framgår t.ex. av Försäkringskassans svar, som dock också anger att lagen samtidigt förhindrat felaktiga utbetalningar. I vilken utsträckning det skett framgår emellertid inte. Bland de myndigheter som svarat är det bara Pensionsmyndigheten som uppskattat kostnaderna av införandet och då till en halv årsarbetskraft. Den siffran är dock osäker eftersom myndigheten inte för statistik över hur många underrättelser som skickas och tas emot. Man har därför inte heller kunnat ange i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar minskat till följd av underrättelserna. Lagens begränsade effekt lyfts fram av CSN, som noterar att av det fyrtiotal underrättelser som togs emot under 2016 hade pengar endast i ett fåtal fall betalats ut eller riskerat att betalas ut felaktigt.

Kartläggningen har visat att det finns brister i statistikföringen kring underrättelseskyldigheten och att skyldigheten tenderar att förbises i handläggningen. Det finns därför en risk att lagstiftningen inte får avsedd effekt eller i vart fall att effekten blir svår att bedöma. Vi återkommer till frågorna i avsnitt 6.11.

6.2 Kunskaperna om lagstiftningen varierar

Såvitt kartläggningen visar har inga myndigheter mätt de anställdas kunskaper om bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet. I sina svar har myndigheterna i stället i allmänna ordalag uppskattat kunskapsnivån hos de relevanta yrkeskategorierna och hur kunskapen sedan sprids inom organisationen. Man har även redogjort för vilka utbildningsinsatser som har genomförts eller planeras.

Anmälda ärenden som motsvarar kriterierna för bidragsbrott är ett sätt att mäta kunskapen

Det finns dock vissa slutsatser att dra även utan att kunskaperna har mätts. Ett sådant exempel kommer från CSN, som påpekar att deras uppföljning visar att de allra flesta ärenden som skickas till bidragsbrottsfunktionen möter kriterierna för bidragsbrott, vilket skulle tyda på att kunskapen om lagstiftningen är god bland handläggarna. När CSN följt upp sin webbutbildning om bidragsbrott kommer det emellertid fram att trots att nära 90 procent tyckte att utbildningen förklarar vad bidragsbrott är på ett bra sätt är det bara 30 procent som angett att den lett till att man skickat fler misstänkta brott för utredning. CSN ser det som ett tecken på att det kan finnas svårigheter med att tillämpa lagen. Att handläggarna efterfrågar mer lärarledd utbildning utifrån riktiga exempel liksom det faktum att det finns regionala skillnader i anmälningsfrekvensen är andra sådana tecken.

Bristande kunskaper och tillämpningsproblem kan självklart vara en bidragande faktor, men vi menar att det kan finnas andra skäl till varför fler brott inte anmäls, som tidsbrist eller att andra arbetsuppgifter prioriteras. Det kan också bero på att man helt enkelt inte vill eller inte tycker att det är en uppgift som myndigheten ska ägna sig åt.

Specialiserade utredare får hög kunskapsnivå, men det finns en risk att kompetensen inte sprids i organisationen

Flertalet utbetalande myndigheter har specialiserade funktioner som bedömer, utreder och anmäler misstänkta bidragsbrott. Det gör att kunskaperna om lagstiftningen koncentreras till ett fåtal medarbetare, som i och för sig får en hög kunskapsnivå. Risken är emellertid att den kunskapen inte når ut i organisationen. Att bidragsbrott inte ses som en naturlig del av förmånshandläggningen, som en myndighet svarat, är ett exempel på det. Försäkringskassan menar att handläggarna inte behöver ha kunskap om bidragsbrottslagen, eftersom de ska slussa vidare till kontrollutredarna alla misstänkta felaktiga utbetalningar där de misstänker att felet inte beror på myndigheten eller omedvetet misstag från den enskilde. Av en enkät som Riksrevisionen låtit göra framgår emellertid att handläggarna på Försäkringskassan medvetet har underlåtit att utreda misstänka fel på grund av tidsbrist eller brist på kunskap om hur de ska göra. Inom föräldraförsäkringen var det så många som 27 procent.[1] Ett första steg för att kunna ingripa mot bidragsbrott är att de upptäcks. Där är kontrollsystemets uppbyggnad centralt, men också att handläggarna har åtminstone grundläggande kunskaper om att det är ett brott att medvetet lämna felaktiga uppgifter i en ansökan eller att låta bli att anmäla ändrade förhållanden som man är skyldig att göra. På det sättet kan handläggarna sätta in en misstänkt felaktig utbetalning i ett sammanhang och inse vikten av att den utreds på ett korrekt sätt. Vår uppfattning är därför att det krävs kunskap om lagstiftningen även bland de handläggare som inte är specialiserade på att utreda och anmäla misstänkt brottslighet.

Kunskapen om underrättelseskyldigheten är inte tillräckligt spridd

Fokus i myndigheternas svar har varit bidragsbrottslagen. Angående lagen om underrättelseskyldighet har CSN angett att kunskapen inte är särskilt spridd hos handläggarna, vilket stöds av det faktum att inga underrättelser skickades 2016 enligt myndighetens rutin. Kronofogdemyndigheten beskriver en liknande situation när

[1] Riksrevisionens rapport *Felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet* (RiR 2016:11) s. 39 och 43.

man konstaterar att det är ett problem att kunskapen om underrättelseskyldigheten inte sprids ordentligt inom myndigheten. Vi återkommer till frågan i avsnitt 6.11.

6.3 Kontroll och information för att förhindra och förebygga bidragsbrott

När de utbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna redogör för arbetet med att förhindra och förebygga brottsligheten är kontroll och information i fokus. Som vi tidigare beskrivit (se avsnitt 3.5) är kontroll det mest effektiva sättet att komma till rätta med avsiktliga fel, medan information till enskilda – att det ska vara lätt att göra rätt – är ett sätt att minska de oavsiktliga felen. Intressant att notera är att CSN diskuterar om man i större utsträckning bör informera om kontroller i förhand för att förebygga felaktigheter. Även information till den egna personalen tas upp som ett sätt att minska felaktiga utbetalningar och därigenom bidragsbrott eftersom de anställda då blir bättre på att upptäcka och förebygga misstänkta brott.

Arbetet för att kontrollerna ska bli mer effektiva

I tidigare kartläggningar av bidragsbrottslighet[2] har det faktum att en stor del av kontrollen sker i efterhand lyfts fram som ett problem. Särskilt i organisationer som lägger små resurser på kontroll tenderar den att bli reaktiv och händelsestyrd, snarare än strategisk och preventiv. I det sammanhanget har rapportskrivarna betonat vikten av att kontrollera uppgifter inför utbetalning och inte enbart i efterhand när man misstänker felaktigheter. Skadan blir större såväl för den enskilde som för myndigheten om utbetalningarna har fått pågå en längre tid. Även i de organisationer som har särskilda kontrollutredare, och därmed får anses lägga större resurser på området, sker utredningen många gånger i samband med eller efter utbetalning när man fått en impuls från handläggningen om miss-

[2] Se bl.a. Brå rapport 2015:8 *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* och ISF och Brå rapport 2011:12 *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet.*

tänkt felaktighet. Även där rör det sig alltså ofta om efterkontroll (se Brå 2016:9, s. 198–199).

I vår kartläggning har flera myndigheter beskrivit hur de arbetar för att deras kontroller ska bli mer effektiva. Som exempel kan nämnas Arbetsförmedlingen som inrättat en ny analysfunktion och CSN som anger att man följer upp vilka effekter kontrollerna haft och årligen ser över sin kontrollplan. CSN har dessutom undersökt de studerandes attityder till bl.a. bidragsbrott för att utifrån resultatet kunna rikta informationsarbetet och andra förebyggande insatser mot rätt områden. Att använda sig av riktade kontroller är ett sätt att arbeta preventivt och alltså förhindra felaktiga utbetalningar innan de sker. Tanken är att korrekta ärenden ska få snabb service och utbetalning, medan man genom riskanalyser och erfarenhet av ärenden med större risk för brottslighet ska fånga upp dessa. Försäkringskassan konstaterar i sin årsredovisning för 2016 att andelen ärenden med åtgärder ökade från 33 till 40 procent jämfört med 2015. Ökningen visar enligt myndigheten att man lyckats effektivisera kontrollutredningsarbetet. Anledningen är enligt Försäkringskassan att man har fokuserat på ärenden där bidragsbrott bedöms vara vanliga och blivit bättre på att bedöma vilka ärenden som ska utredas.[3] Försäkringskassans kontrollarbete består också av att utveckla automatiska kontroller av förmåner och ärenden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara höga. De flesta av dessa kontroller sker före utbetalning (se vidare avsnitt 5.4.4).

Som Brå tidigare konstaterat är det emellertid lättare att skapa träffsäkra urval för vissa förmåner än andra. Ju komplexare förmån desto större utmaning att hitta de indikatorer som visar på risken för brottslighet. Det gäller särskilt när uppgifterna som skulle kunna orsaka misstanke om brott finns hos en annan myndighet (Brå rapport 2016:9, s. 199).

Utvecklingen går mot specialiserade kontrollutredare

Kontrollarbetet är olika organiserat hos de utbetalande aktörerna, där vissa har specialiserade kontrollutredare medan arbetet sker inom ramen för den vanliga ärendehandläggningen hos andra. Av

[3] Försäkringskassans årsredovisning 2016, s. 159.

svaren i vår kartläggning att döma går utvecklingen alltmer mot specialiserad kompetens. Det är särskilt tydligt för kommunernas del. I sin rapport konstaterar Brå att konsekvensen av den variation i kontrollkompetens som finns hos de olika myndigheterna och organisationerna är att samma brottsliga gärning kan generera en utbetalning hos en aktör utan att det upptäcks, hos en annan generera utbetalning och upptäckas och hos en tredje stoppas redan i handläggningen innan den första utbetalningen. Det är naturligtvis inte en tillfredställande situation men enligt vår mening svår att komma till rätta med så länge de olika myndigheternas interna budget och prioriteringar styr kontrollarbetet. Svårigheten att upptäcka och utreda brottsligheten har ofta sin grund i att man behöver sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter (se Brå 2016:9, s. 199–200). Att få en likvärdig kontroll och underlätta informationsutbyte menar vi är ett starkt argument för att införa en gemensam utbetalningsfunktion för välfärdssystemen. Vi återkommer i avsnitt 6.11 till varför vi tycker att frågan snarast bör utredas vidare.

Flera polisområden anger att de inte arbetar för att förebygga bidragsbrottsligheten

Av svaren från Polismyndigheten kan vi dra slutsatsen att de bedriver brottsförebyggande arbete mot bidragsbrott i mycket begränsad omfattning, om ens någon. Som förklaring nämns främst resursbrist, men en polisregion anger att de anser att det är de utbetalande myndigheternas ansvar.

Till Polismyndighetens uppgifter hör emellertid att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.[4] Polismyndigheten ska bedriva ett kunskapsbaserat och långsiktigt brottsförebyggande arbete. Det framgår av myndighetens regleringsbrev, där regeringen varje år anger de övergripande målen och prioriteringarna för polisens verksamhet.[5] Det är alltså i allra högsta grad en uppgift för Polismyndigheten att arbeta förebyggande, även mot välfärdsrelaterad brottslighet som bidragsbrott. Inom ramen för regeringsuppdraget om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har en ny inriktning beslutats. I den

[4] Se 2 § 1 p. polislagen (1984:387).
[5] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten (Ju2015/05405/PO).

nämns att möjligheterna att förebygga, förhindra samt upptäcka brott mot välfärdsystemet särskilt ska beaktas.[6]

Naturligtvis har de utbetalande myndigheterna det största ansvaret inom ramen för sin handläggning, men polisutredarnas kunskap om brottsupplägg och tillvägagångssätt är viktiga verktyg i arbetet för att t.ex. få mer träffsäkra kontroller. Att polisen och de utbetalande myndigheterna har skilda fokus – brottsförebyggande mot service – nämner en polisregion som orsak till att det blir svårt att mötas. Det faktum att polisen endast ser de ärenden som innehåller misstänkta felaktigheter och inte alla utbetalningar som är korrekta kan leda till en bild av att myndigheterna betalar ut pengar alltför lättvindigt. Den frustration som anas på grund av detta får emellertid inte leda till att Polismyndigheten gör avkall på sitt brottsförebyggande uppdrag. En annan förklaring till att det arbetet har fått stå tillbaka kan helt enkelt vara att man inte uppfattat sig ha ett sådant uppdrag. Enligt företrädare för Polismyndigheten som vi haft kontakt med har det aldrig kommunicerats genom interna instruktioner eller liknande att de ska arbeta för att förebygga bidragsbrott.

6.4 Arbetet för att se till att misstänkta för bidragsbrott lagförs

Att kontrollarbetet är viktigt för att kunna lagföra misstänkta för bidragsbrott framhålls i flera svar. En kommun nämner exempelvis att handläggarna kontinuerligt får stöd i att uppmärksamma tecken på misstänkta bidragsbrott, eftersom upptäckt är en förutsättning för lagföring. Att sedan faktiskt polisanmäla är det verktyg i princip samtliga myndigheter framhåller som sättet att nå fram till lagföring. Hur polisanmälan är utformad och att den innehåller alla nödvändiga handlingar har också betydelse för prognosen att nå fram till lagföring. Från polismyndighetens sida betonas vikten av information till, och tät kontakt med, de utbetalande myndigheterna just

[6] Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, 2015-12-01, Ju2015/09350/PO och Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, slutredovisning av uppdraget i september 2017.

för att få en högre kvalitet på anmälningarna. Vi återkommer till frågan i avsnitt 6.9.

Av svaren framgår emellertid att det fortfarande finns vissa oklarheter kring vilka brott som ska anmälas. I ett fall anges t.ex. att det görs i samtliga fall där fällande dom kan emotses. Det är ett långt högre ställt krav än vad lagstiftningen anger. I vilken utsträckning misstänkta brott polisanmäls redogör vi för i nästa avsnitt.

6.5 Misstänkta bidragsbrott polisanmäls i låg utsträckning

Som redan framgått är myndigheterna skyldiga att anmäla misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen. I princip samtliga svarande myndigheter har angett att de har rutiner eller riktlinjer som stöd när personalen ska bedöma vilka ärenden som ska polisanmälas.

För att ta reda på i vilken utsträckning som myndigheterna faktiskt anmäler misstänkta brott har vi utgått från hur många polisanmälningar som gjorts i förhållande till antalet utredningar om felaktiga utbetalningar. Det finns dock skillnader i hur myndigheterna valt att redovisa sina uppgifter, vilket gör att dessa blir svåra att jämföra. När det gäller kontrollutredningarna avser somliga uppgifter de antal utredningar som avslutas under året, medan andra räknat i förhållande till antalet inledda utredningar. Vissa myndigheter har inte redovisat det totala antalet kontrollutredningar. I de fallen har vi inte kunnat räkna fram någon andel som polisanmälts, bara redovisa antalet (se vidare avsnitt 5.6).

Av de tillgängliga siffrorna för 2016 framgår att CSN polisanmälde 8 procent av de ärenden där myndighetens preliminära bedömning är att brott kan misstänkas, Pensionsmyndigheten 1,7 procent av de avslutade kontrollutredningarna och att Försäkringskassan upprättade en polisanmälan i cirka 10 procent av de avslutade kontrollutredningarna (5 procent 2010). På kommunal nivå har Stockholm angett att 8 procent av de inledda utredningarna om misstänkta brott resulterade i en polisanmälan 2016, att jämföra med andelen återkrav som uppgick till 71 procent av inledda utredningar, och Jönköping att man genom åren polisanmält 20 procent av det totala antalet ärenden som utretts. I den mån vi hittat underlag kan vi konstatera att bilden är relativt likartad över tid. Försäkringskassan har särskilt

påpekat att andelen polisanmälningar skiljer sig åt över landet, vilket kan indikera att man gör olika bedömningar av vad som ska polisanmälas. Detta arbetar myndigheten med att åtgärda.

Otillräckliga resurser för handläggningen och hänsyn till polisens arbetsbelastning gör att anmälningsskyldigheten inte får fullt genomslag

Att dra några slutsatser av siffrorna över andelen polisanmälningar är vanskligt eftersom siffrorna inte redovisats på likartat sätt. Enligt vår uppfattning kan myndigheterna inte sägas anmäla i överkant. Kartläggningen visar nämligen att anmälningsskyldigheten många gånger kommer i konflikt med tillgängliga resurser för handläggningen. Som exempel kan nämnas att CSN angett att deras balanser överstiger 3 000 ärenden och att sannolikheten att alla upptäckta brott kommer att anmälas i praktiken är mycket liten, främst på grund av högt inflöde av impulser, bristfälligt systemstöd för att hantera ärendemängden och att de tillgängliga resurserna inte räcker till för att anmäla brotten i samma utsträckning som de upptäcks.

Tidigare forskning indikerar även den att de utbetalande myndigheterna knappast polisanmäler för mycket. Anledningen har då ansetts vara att myndigheterna har egna sanktionsmöjligheter, som återkrav och arbetslöshetskassornas frånkännande av ersättning och uteslutning. Det skulle tala för att de utbetalande myndigheterna inte blir fullt så beroende av rättsväsendet som andra målsägare (se Brå rapport 2016:9, s. 202).

Många av svaren i vår kartläggning ger dessutom uttryck för en pragmatisk syn på anmälningsskyldigheten, där särskilt vissa kommuner av hänsyn till Polismyndighetens arbetsbelastning undviker att anmäla ärenden där bevisläget bedöms vara dåligt. Just den situationen berördes i förarbetena, där man konstaterade att myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan inte ska bedöma om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring när man avgör om anmälan ska ske.[7]

[7] Se prop. 2006/07 :80, s. 99.

Det vore emellertid önskvärt om myndigheterna faktiskt anmälde allt som möter kriterierna för bidragsbrott. Det är ju först då som anmälningsskyldigheten kan anses vara fullgjord.

6.6 Den preliminära bedömningen av uppsåt och grov oaktsamhet

Av svaren framgår att samtliga aktörer har riktlinjer eller liknade dokument som rör när ett ärende ska polisanmälas och hur den preliminära bedömningen av uppsåt och oaktsamhet ska göras. Syftet är att bland de felaktiga utbetalningarna sålla bort helt klara fall där brott inte begåtts. Enligt förarbetena bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Som vi tidigare nämnt ska någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring däremot inte göras.[8] (Se även avsnitt 4.4.7 och 5.6).

Vilka frågor som får ställas innan polisanmälan och vilket ansvar den anmälande myndigheten har för utredningen upplevs som oklart

Att det upplevs som svårt att veta vilka frågor de får ställa inom ramen för ett samtal med den enskilde innan polisanmälan har företrädare för socialtjänsten framhållit under vårt arbete. Å ena sidan får socialtjänsten inte utreda brott, å andra sidan ska polisen ha uppmanat dem att i princip leverera en färdig utredning med polisanmälan och där ange omständigheter som bevisar uppsåt eller grov oaktsamhet. Att bedöma uppsåt och oaktsamhet – om än preliminärt – upplevs som främmande för verksamheten. Enligt kartläggningen såg flera kommuner gärna att den uppgiften ankom på polis och åklagare ”som vid andra brott”. I våra kontakter med företrädare för myndigheter har vi närmast fått intrycket att man inte går vidare med anmälan med mindre än att man anser uppsåt eller grov oaktsamhet vara ”styrkt”. När den enskilde inte erkänner att den agerat felaktigt och handläggaren är osäker på i vilken utsträckning han eller hon kan bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet finns en risk

[8] Se prop. 2006/07:80, s. 90 och 99.

att de avstår från att anmäla. Flera kommuner i enkätundersökningen har också uttryckt stor frustration kring att de av poliser uppmanas att vidta sådana utredningsåtgärder som de menar ankommer på polismyndigheten.

Kontakterna med de enskilda innan polisanmälan riskerar att bli brottsutredande

Under arbetet med vår kartläggning har det alltså visat sig att det ofta är svårt för handläggarna att avgöra hur den preliminära bedömningen av uppsåt eller grov oaktsamhet ska göras i det enskilda fallet. Som ett stöd för sina anställda har Försäkringskassan tagit fram en detaljerad promemoria som bl.a. beskriver vilka frågor handläggaren kan ställa till den enskilde för att bedöma personens insikter och avsikter. Det framgår av dokumentet att syftet med samtalet ska vara att bedöma om en eventuell polisanmälan ska göras och pröva om myndigheten ska avstå från att kräva tillbaka den felaktiga utbetalningen. I PM:et sägs också att ”de uppgifter som kommer fram i ärendet kan senare även ha betydelse för om åklagaren ska kunna styrka uppsåt”. I dokumentet anges bl.a. följande:

> **5.3 Samtal med den försäkrade i samband med kontrollutredningen:**
>
> När polisen genomför ett förhör med den misstänkte är de skyldiga att inledningsvis upplysa personen om varför de håller förhöret. Försäkringskassan utreder rätten till ersättningen som betalas ut, eller har betalats ut av myndigheten. Därför behöver inte Försäkringskassan i början av samtalet upplysa om att utredningen gäller misstanke om att ersättning betalas ut eller tidigare har betalats ut felaktigt.
>
> Genom att strukturera samtalet med den försäkrade kan kontrollutredaren visa om personen handlat medvetet. Det gör det lättare att avgöra om det finns skäl mot att bevilja eftergift och att bedöma om ärendet ska polisanmälas eller inte.
>
> Här följer ett antal exempel där samtalet kan visa om den som fått ersättning felaktigt handlat medvetet eller inte. Det är viktigt att du som utredare dokumenterar ärendet i den ordning som samtalet förs.
>
> Du ska dokumentera vilken information du ger, när i samtalet du gör det och vad den försäkrade svarar i respektive situation. Det är avgörande att den försäkrade förstår att (1.) samtalet kommer från Försäkringskassan och (2.) att samtalet rör den förmån som utreds. (…)

5.4 Bedöma och beskriva uppsåt utan kontakt med den försäkrade

> När en person känner till att Försäkringskassan utreder om hen fått ersättning felaktigt, kan hen anpassa sina svar till det. Det gör det svårare att bedöma om personen handlat medvetet.
>
> Det kan även vara svårt att avgöra om den försäkrade handlat medvetet i ärenden där Försäkringskassan inte haft någon kontakt med personen. I de här ärendena måste Försäkringskassan visa att personen haft kunskap om förutsättningarna för förmånen, och om sina skyldigheter. (…)[9]

Att Försäkringskassan kontaktar personen för att utreda rätten till ersättning och ett eventuellt återkrav är argumentet för att man – till skillnad från Polismyndigheten vid ett förhör – inte behöver informera den enskilde om anledningen till samtalet. Tvärt om framhålls i promemorian att vetskap om att Försäkringskassan utreder en misstänkt felaktig utbetalning kan leda till att personen anpassar sina svar, vilket gör det svårare att bedöma om han eller hon handlat medvetet.

Även om syftet med dokumentet är att vägleda och förenkla för de anställda menar vi att instruktionerna är problematiska ur flera synvinklar. Förutom att utreda rätten till ersättning och återkrav har samtalet det klart uttalade syftet att ge handläggaren underlag för att ta ställning till om personen ska anmälas för ett misstänkt brott. De exempel som ges på hur samtal under kontrollutredningen ska struktureras och dokumenteras har enligt vår uppfattning också likheter med ett polisförhör. Det anges dessutom i promemorian att uppgifterna som kommer fram i ärendet senare kan ha betydelse för om åklagaren ska kunna styrka uppsåt. Tillvägagångssättet kan ifrågasättas dels med tanke på att myndigheten inte har ett brottsutredande uppdrag, dels ur ett rättssäkerhetsperspektiv. I samtalet med Försäkringskassan har den enskilde inte tillgång till den rättighetskatalog som han eller hon är garanterad i samband med en förundersökning.

Försäkringskassan har från årsskiftet 2017/2018 ersatt promemorian med nya skrivningar enligt följande.

[9] Kontrollutredning – Att skriva polisanmälan hos Försäkringskassan, version 1, 2016-04-19, s. 11–13 och 19.

4.2 Ingen rätt att begära uppgifter när utredningen är avslutad

Försäkringskassan har bara rätt att begära uppgifter eller kontakta den försäkrade om det behövs för att utreda rätten till ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken (110 kap. 14 § SFB).

När det inte längre finns några frågor kvar att utreda i ett ärende saknas laglig grund för att utreda ärendet mer. En sådan situation kan uppstå när handläggaren lämnar en impuls till kontrollutredning efter att beslut om rätten till ersättning och återkrav har fattats. Det enda som återstår för kontrollutredaren är att bedöma om den försäkrade ska polisanmälas. Försäkringskassan får då inte kontakta den försäkrade för att få en förklaring till varför han eller hon lämnade de felaktiga uppgifterna eller inte anmälde ändrade förhållanden. Försäkringskassan får inte heller begära in ytterligare uppgifter eller handlingar från någon annan, även om kontrollutredaren skulle vilja ha ytterligare underlag för att bedöma om det handlar om ett misstänkt brott.

Inom kontrollutredning statligt tandvårdsstöd kan det i vissa fall vara annorlunda. Där kan det t.ex. hända att man fortsätter att utreda patienter efter att en tandläkare är polisanmäld.[10]

I avsnitt 6.9 beskriver vi de otydligheter som finns i fråga om vilka åtgärder myndigheterna får eller bör vidta innan polisanmälan görs.

6.7 Uppfattningen om i vilken utsträckning anmälningar behöver kompletteras skiljer sig åt

Det finns ingen statistik som anger i vilken utsträckning som polis eller åklagare ber myndigheterna, kommunerna och a-kassorna att lämna ytterligare uppgifter efter att de fått in en anmälan om misstänkt bidragsbrott. Detta framgår av vår kartläggning. I svaren har de olika aktörerna i stället uppskattat hur vanligt det är att komplettering begärs. Vi kan konstatera att bilden skiljer sig åt, särskilt bland kommunerna och a-kassorna. Fem av de åtta a-kassor som svarat på frågan och sju av elva svarande kommuner har angett att det är mycket ovanligt eller sker sällan medan tre a-kassor och en kommun ofta får en sådan begäran. En kommun har svarat att det förekommer men att det är oklart i vilken omfattning och en att de först under 2016 började anmäla bidragsbrott och ännu inte hunnit få återkoppling på den anmälan. Bland de utbetalande myndigheterna har CSN och Pensionsmyndigheten angett att det är ovan-

[10] Se Försäkringskassan, Kontrollutredning, vägledning (2004:1), version 10, s. 27.

ligt att komplettering begärs, Arbetsförmedlingen att det är relativt vanligt och Försäkringskassan att det förekommer, men att de inte har uppgifter om i vilken utsträckning. Från Polismyndighetens sida svarar merparten av regionerna och polisområdena att det är väldigt vanligt eller i vart fall relativt vanligt att de begär kompletterande uppgifter av myndigheterna. Åklagarmyndigheten för ingen statistik men menar att det inte är ovanligt.

Att polisen begär ytterligare uppgifter behöver dock inte vara ett mått på anmälans bristande kvalitet. En återkommande uppfattning är att de ärenden där polisen inte ber om förtydliganden eller kompletteringar är de som sedan läggs ned, medan en begäran om mer information oftast sker i de fall där polisen verkar ha för avsikt att utreda anmälan vidare.

6.8 Bristfällig återkoppling från rättsväsendet

Målsäganden ska så snart som möjligt tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet. Så snart ett åtal har beslutats ska målsäganden underrättas om det och vilka gärningar som åtalet avser.[11]

Genomgående i svaren är uppfattningen att Polismyndigheten i hög grad underrättar de anmälande myndigheterna när förundersökningen lagts ned. Ett administrativt problem som CSN uppmärksammat är dock att den underrättelsen varken innehåller myndighetens diarienummer eller den anmäldes personnummer. För att hitta rätt anmälan i sitt system måste CSN kontakta polisen, vilket är tidsödande för båda parter. Detta är delvis ett problem hos Försäkringskassan. Där innehåller dock de flesta underrättelserna diarienummer eller personnummer eftersom myndigheten begärt det i sin anmälan. I de fall där det inte anges försöker administratören identifiera ärendet manuellt utifrån andra uppgifter på underrättelsen, som datum eller belopp. I andra hand måste man kontakta polisen. Om detta är ett problem även hos andra myndigheter har inte

[11] Se 13 b och d §§ förundersökningskungörelsen (1947:948).

framgått. Enligt flera svar gör polisens handläggningstider emellertid att ett besked om nedläggning ofta dröjer. För att få veta status i sina ärenden beskriver en a-kassa hur de bevakar varje ärende manuellt genom att ringa Polismyndigheten efter en viss tid för en lägesrapport. Om åtal har väckts måste de slussas vidare i rättskedjan för att få besked, vilket blir mycket tidskrävande.

Enligt Åklagarmyndigheten ska alla beslut som fattas där skickas till polisen och anmälaren, men kartläggningen visar att de anmälande myndigheterna upplever att de inte får besked från åklagarväsendet i lika hög utsträckning som från polisen.

När det gäller återkopplingen från rättskedjan som helhet konstaterar Försäkringskassan att deras uppföljning visar att de inte får återkoppling på alla polisanmälningar. Man noterar samtidigt att det finns en viss osäkerhet i statistiken eftersom återkopplingen från polis, åklagare och domstol sker helt manuellt.

Kartläggningen visar också att domstolarna inte skickar domar till anmälande myndigheterna i den utsträckning som de ska göra. Om myndigheten har begärt att få veta hur det gick i målet ska de få del av domen. Det gäller oavsett om myndigheten har begärt skadestånd, och därmed räknas som part i målet, eller inte. För att råda bot på problemet har CSN tillsammans med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, och Arbetsförmedlingen skickat en gemensam skrivelse till tingsrätterna. Domstolsverket har också påmint om skyldigheten via domstolarnas intranät. Under vårt arbete har det visat sig att problemet kan bero på en ändring som gjordes tidigare i Polismyndighetens it-system. Det var under en period inte möjligt att markera den kryssruta som anger om man vill ta del av domen om det rörde sig om en juridisk målsägare, vilket var ett alternativ för fysiska målsägare. Detta innebär att domstolen inte fått någon begäran om underrättelse trots att anmälaren önskat det. Ett problem som kvarstår är dock att denna information inte förs vidare strukturerat i rättskedjan.

Det största problemet i fråga om återkoppling är enligt kartläggningen att besluten om att lägga ned förundersökningen är bristfälligt motiverade. Det handlar om standardiserade formuleringar från Polismyndighetens it-system av typen ”förutsättning saknas att styrka brott”. De säger inget om själva anledningen till varför utredningen lades ned, t.ex. varför uppsåt inte kunde styrkas i det enskilda fallet. Att det då blir svårt för den anmälande myndigheten

att dra lärdom för framtiden och förbättra sina anmälningar konstaterade redan Riksrevisionen i den tidigare nämnda granskningsrapporten (RiR 2011:20). Vi måste konstatera att situationen tyvärr inte har förbättrats. Försäkringskassan har startat ett utvecklingsarbete där syftet är att färre polisanmälningar ska skrivas av. En del i detta arbete är att förbättra återkopplingen från polisen om varför anmälningar skrivs av.[12]

6.9 Om anmälningarnas kvalitet och utredningsåtgärder innan polisanmälan

Försäkringskassans och CSN:s anmälningar håller generellt sett hög kvalitet, menar de svarande polisområdena och -regionerna, medan a-kassornas och kommunernas är mer skiftande. Förklaringen ses till viss del vara att anmälningar från Försäkringskassan görs av speciella kontrollutredare, medan de från exempelvis kommunerna skrivs av olika handläggare och inte kvalitetssäkras på samma sätt. Att Försäkringskassans anmälningar förbättrats är enligt ett polisområde resultatet av samverkan och att polisen är tydlig med vilket material som behövs. När anmälningarna är bristfälliga och t.ex. helt saknar underlag upplevs det bero på en ovana att anmäla brott. Åklagarmyndigheten menar att kvaliteten på anmälningarna har blivit betydligt bättre och i de allra flesta fall är bra.

Mallar för polisanmälan har gett bättre anmälningar enligt NBC

Hög kvalitet på anmälningarna kräver god kännedom bland förmånshandläggarna om vilken information som behövs i en polisanmälan för att det misstänkta brottet ska klaras upp. Det konstaterade Riksrevisionen i sin granskningsrapport 2011 och framhöll att återkoppling från polis och åklagare är ett sätt att få den kunskapen.

En form av återkoppling med syftet att höja kvaliteten är de mallar för anmälan som polismyndighetens Nationella bedrägericentrum (NBC) tagit fram. I nuläget finns det specifika mallar för Försäkringskassan, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Det

[12] Försäkringskassan, Särskild redovisning av felaktiga utbetalningar, Svar på regeringsuppdrag 2016-02-19, Dnr 005742–2015, s. 11.

finns tillgängliga på polismyndighetens intranät och har skickats till de utbetalande aktörerna. Mallarna innehåller detaljerade instruktioner för hur anmälaren ska beskriva det misstänkta brottet, redogöra för ärendet och då bl.a. ange de omständigheter som grundar anmälarens uppfattning om de subjektiva rekvisiten, hur brottet upptäcktes med hänsyn till farerekvisitet, vilken information som lämnats till den enskilde, när, hur och på vilket språk det skedde, redovisning av felaktigt utbetalda belopp i tabellform samt en redogörelse för tillämpliga regler. NBC menar att mallarna tillsammans med regelbundna samverkansmöten med myndigheterna har fått önskad effekt. Försäkringskassan använder den mall som myndigheten själv har tagit fram och som är tillgänglig för alla kontrollutredare.

Det finns en risk att polisen får inflytande över vilka gärningar som anmäls

Under arbetet med vår kartläggning har vi erfarit att polisen lämnar information till de anmälande myndigheterna som kan få betydelse för vilka brott de sedan väljer att anmäla. Ett konkret exempel är det dokument riktat till socialtjänsten som en bedrägerisektion har utarbetat kallat: *Att tänka på vid polisanmälan.* Där återfinns exempel på situationer som skulle kunna utgöra bidragsbrott, beskrivningar av olika typer av handlingar som kan användas som bevisning samt den aktuella bedrägerisektionens bedömning.

Det står inte helt klart i vilket syfte som handlingen tagits fram. Till viss del skulle den kunna ses som en upplysning om hur t.ex. åklagare tidigare har bedömt olika ageranden samt förslag på vilka konkreta uppgifter som socialtjänsten bör ange när den anmäler olika misstänkta ageranden. I handlingen ges också tydliga uppmaningar till socialtjänsten att utreda. Till exempel beskrivs situationen att en person fått ekonomiskt bistånd för hyran för en lägenhet som han eller hon inte bott i. Där skriver bedrägerisektionen:

> Det krävs mycket för att ett ”hembesök” skall bevisa att en person har bott/inte bor på ett ställe. Folkbokföringslagen påverkar ej bidragsbrottet det är ej tillräcklig juridiskt bevis. Kalla till möte med personen och ställ frågor om boendet till hen.

Sedan beskriver sektionen vad de anser vara tillräckliga bevis för åtal i en sådan situation. I dokumentet anges även att uppgifter om en anmäld person på sociala medier, t.ex. Facebook eller CV på LinkedIn, enligt den berörda bedrägerisektionen inte är att anse som juridiskt bevis utan indicier.

Företrädare för den socialtjänst som har tagit emot dokumentet har uppfattat det som en tydlig fingervisning om vilka ärenden som polisen menar har en dålig prognos och därmed inte lönar sig att anmäla. Även enkätsvaren ger uttryck för att socialtjänsten undviker att anmäla misstänkt brottslighet som rör situationer där de vet att polisen vanligtvis lägger ned anmälan.

Vi menar att det är en stor skillnad mellan att be om upplysningar eller beskriva hur uppgifter ska redovisas för att bli så lättöverskådliga som möjligt och att riskera att få inflytande över vilka ärenden som myndigheterna anmäler.

Det är otydligt vilka åtgärder myndigheten får eller bör vidta för att utreda misstänkta bidragsbrott innan anmälan

Exemplen ovan väcker frågor om i vilken utsträckning den anmälande myndigheten får och ska vara skyldig att bistå med utredningen av det misstänkta brottet och i vilken grad det är en fråga för rättsväsendet. Myndigheten har kunskap om den aktuella förmånen och ärendets gång vid den egna myndigheten, men är samtidigt målsägande vid bidragsbrottet. I tidigare forskning har vissa aktörer menat att rättsväsendet oftare borde använda sig av den utredning som föregått beslutet att polisanmäla i den fortsatta utredningen, medan andra hävdat att det från och med anmälan är en fråga för rättsväsendet. Man har även lyft fram motsättningen mellan att behöva den kunskap som myndigheten har, samtidigt som det är svårt att involvera dem i utredningen eftersom de är målsägande och därför part i målet (se Brå rapport 2016:09, s. 201).

I vår kartläggning ger framför allt kommunerna uttryck för att såväl utredningsarbetet som ansvaret för att utredningen är fullständig tenderar att skjutas över på de anmälande myndigheterna. Enligt vissa av svaren uppmanas de att leverera en i princip färdig utredning med anmälan, vilket många upplever stå i strid med det faktum att de inte får bedriva brottsutredande verksamhet. Som vi nämnt tidigare (avsnitt 6.6) väcker också Försäkringskassans in-

struktioner om kontakter med enskilda under kontrollutredningen frågor, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Att det är otydligt i vilken utsträckning myndigheten får eller bör agera för att utreda misstänkta bidragsbrott innan de gör en anmälan framgår av ett beslut från Justitieombudsmannen (JO). I beslutet kritiserade JO en socialnämnd för att de genomfört ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri” (JO:s ämbetsberättelse 2014/15 s. 373). Det var efter ett anonymt tips om att en kvinna som fick ekonomiskt bistånd var sammanboende som två tjänstemän gjorde ett oanmält hembesök i kvinnans bostad. Efter att ha redogjort för den anmälningsskyldighet som bl.a. socialnämnden har enligt bidragsbrottslagen konstaterade JO att lagens förarbeten säger att en anmälan bör göras när det finns en ”välgrundad anledning att anta att brott har begåtts”. JO fortsatte:

> Det finns inga bestämmelser eller förarbetsuttalanden som behandlar frågan om nämnden får eller bör vidta några egna utredningsåtgärder – och i så fall vilka – innan nämnden gör en sådan anmälan. Om nämnden genomför ett hembesök för att utreda om det finns anledning att anta att ett brott begåtts skulle bl.a. bestämmelserna i rättegångsbalken om husrannsakan och hur en sådan ska gå till åsidosättas. Även i övrigt skulle de regler som finns för att skapa garantier för en rättssäker utredning om brott riskera att bli åsidosatta. Socialnämnden ska därför inte, enligt JO, genomföra hembesök som syftar till att utreda om den enskilde kan misstänkas för brott. Mot den bakgrunden borde nämnden inte ha gjort det aktuella hembesöket.

JO konstaterade att ärendet väckte frågor bl.a. om förhållandet mellan reglerna om bidragsbrott och de särskilda reglerna i socialtjänstlagen om återkrav, vilka egna utredningsåtgärder en socialnämnd kan vidta enligt dessa regelsystem och hur sådana åtgärder förhåller sig till Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. JO menade att det fanns anledning att överväga dessa frågor i ett större sammanhang och överlämnade därför en kopia av beslutet till Socialdepartementet och Justitiedepartementet för kännedom. Enligt besked från departementen har detta inte lett till några lagstiftnings- eller andra åtgärder.

I avsnitt 8.3.4 redogör vi för våra överväganden i fråga om bidragsbrottslagen bör förtydligas när det gäller vilka utredningsåtgärder myndigheterna kan vidta innan anmälan görs.

Utredningarna som rör brott gällande assistansersättningen är ofta resurskrävande

Av svaren framgår att ett bidragsbrottsärende utreds på sedvanligt sätt genom att polisen tar del av den skriftliga bevisningen som myndigheten bifogat anmälan, kallar till förhör med misstänkt och eventuella vittnen samt hämtar in eventuell ytterligare skriftlig bevisning som myndigheterna pga. sekretessbestämmelser inte får tillgång till, som kontoutdrag från banker. Det är främst i de mer omfattande utredningarna om misstänkt bedrägeri eller bidragsbrott gällande assistansersättningen där det kan bli tal om mer resurskrävande utredningsåtgärder som spaning och hemliga tvångsmedel i form av telefon- eller rumsavlyssning. De ärendena kräver dessutom ofta ekonomisk kompetens och analytiker för att granska inblandade företags räkenskaper och enskildas kontoutdrag. Sammantaget kan dessa bli mycket resurskrävande.

6.10 Om andelen nedläggningsbeslut, orsaker till att förundersökningarna läggs ned och omprövning

En vanlig uppfattning bland de anmälande myndigheterna är att bidragsbrottutredningar ofta läggs ned i olika delar av utredningskedjan och sällan leder till åtal. Beslutet att avsluta ett ärende kan fattas i olika delar av handläggningen. Efter att myndigheten hittat och utrett en misstänkt felaktig utbetalning ska de ta ställning till om ärendet ska anmälas till polis eller åklagare. Som vi redovisat i avsnitt 6.5 ledde 2016 mellan 1,7 procent och 10 procent av de avslutade kontrollutredningarna till polisanmälan. Av de polisanmälningar som återrapporterades till Försäkringskassan under 2016 hade 74 procent avskrivits (76 procent år 2010). Motsvarande siffra för CSN år 2016 var 81 procent.

Intressant att notera är att den upplevda ökningen i kvalitet hos anmälningarna inte har resulterat i en tydligt minskad andel nedläggningsbeslut. En del av förklaringen står möjligen att finna i det stora inflödet av anmälda bedrägeribrott till polisens bedrägerisektioner, vilket riskerar att ta fokus från bidragsbrotten. Under åren 2008–2015 har antalet polisanmälda brottsbalksbedrägerier nämligen ökat med 90 procent. Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) innebär detta en mycket stor ökning, eftersom

det sammanlagda antalet anmälda brott mot brottsbalken bara ökat med 9 procent under samma period. Antalet anmälda bidragsbrott har emellertid totalt sett varken ökat eller minskat sett till perioden 2008–2015. I det sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att bidragsbrott, till skillnad från brottsbalksbedrägerierna, i huvudsak är s.k. spanings- och ingripandebrott. Det innebär att förändringar i antalet anmälda brott framför allt beror på hur olika myndigheters kontrollarbete och anmälningsbeteende förändras. Som Brå konstaterat går det därför inte att dra slutsatser om den faktiska brottsligheten utifrån den polisanmälda brottsligheten (se Brå rapport 2016:9, s. 40 ff).

Kan andelen nedläggningsbeslut betecknas som hög?

Av de anmälningar som kommer in till Polismyndigheten redovisas en del vidare till åklagare, medan andra brottsmisstankar läggs ned. Det kan ske antingen genom att polisen direkt beslutar att inte inleda förundersökning, eller genom att en inledd förundersökning efter viss utredning läggs ned. När Riksrevisionen granskade hanteringen av bidragsbrott konstaterades att 61 procent av de totalt 2 800 polisanmälningar om brott mot bidragsbrottslagen som kom in till polismyndigheterna under 2010 lades ned.[13]

När vi velat undersöka utvecklingen över tid har det visat sig att polismyndigheten inte har statistik som visar flödet av anmälningar. Det innebär att det inte går att läsa ut hur många av de anmälningar som kom in under ett visst år som ledde till ett visst beslut. Tillgängliga siffor redovisar i stället hur många anmälningar som kom in under året och vilka beslut som fattades. Besluten omfattar då anmälningar som kom in under året eller tidigare.[14] För att kunna uttala sig om hur stor andel av inkomna ärenden som läggs ned måste varje inkommet ärende som hunnit avslutas under året granskas manuellt. Det har inte rymts inom uppdragets tidsram.

Det finns emellertid andra parametrar som kan användas för att bedöma hanteringen av bidragsbrott. Vi har velat undersöka den uppfattning som finns om att bidragsbrott ofta läggs ned och sällan

[13] Riksrevisionens rapport, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten*, RiR 2011:20, s. 76.
[14] E-post från Polismyndigheten 2017-09-04.

leder till åtal. Ett sätt är att ta reda på hur förhållandena ser ut för andra brottskategorier.

Tabell 6.1 Utredningsandel (andel ärenden redovisade till åklagare av bearbetade ärenden[15]) fördelat per brottskategori perioden januari–december 2014–2016

Totalt Polismyndigheten. Förändring %-enheter

Brottskategorier	2014	2015	2016	2015–2016
Våldsbrott	19,9 %	18,9 %	17,3 %	-2 %
Skadegörelsebrott	20,3 %	19,4 %	17,3 %	-2 %
Tillgreppsbrott (exkl. i butik)	10,4 %	10,5 %	10,1 %	0 %
Narkotikabrott	60,3 %	60,8 %	60,2 %	-1 %
Trafikbrott	79,4 %	79,3 %	77,3%	-2 %
Bedrägeribrott (exkl. bidragsbrott)[16]	15,6 %	18,9 %	12,3 %	-7 %
Bidragsbrott[17]	30,8 %	32,5 %	27,0 %	-6 %

Vi kan konstatera att bidragsbrott förs vidare till åklagare i relativt hög utsträckning jämfört med övriga kategorier förutom narkotika- och trafikbrott. Det kan emellertid ifrågasättas om inte siffrorna borde vara ännu högre, med tanke på det utredningsunderlag som myndigheten bifogar anmälan.

Varför förundersökningarna läggs ned är svårt att läsa ut

Tidigare forskning talar för att de utbetalande myndigheterna knappast anmäler bidragsbrott i för hög utsträckning (se avsnitt 6.5). Skälet till att förundersökningar om bidragsbrott ändå läggs ned av polis och åklagare tycks oftare vara att det kommer in ny information i förhör eller att det av andra skäl är svårt att bevisa uppsåtet eller gärningen (se Brå rapport 2016:9, s. 202).

I Riksrevisionens rapport angavs att en viktig förklaring till den höga andelen nedlagda ärenden enligt polisen var svårigheter att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet, men också att kvaliteten på polisanmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kas-

[15] Bearbetade ärenden innebär att förundersökning har inletts.
[16] Brottskoderna 0901, 0902, 0904–0906, 0912, 0913.
[17] Brottskoderna 5060–5075.

sorna och kommunerna var dålig. En vanlig uppfattning bland såväl brottsutredare som åklagare var också att många ärenden föll på frågan om uppsåt, eftersom de bidragsutbetalande myndigheternas, a-kassornas och kommunernas information till individerna varit bristfällig eller inte dokumenterad hos myndigheten. Om myndigheten inte har dokumenterat den information den lämnat till en individ under handläggningen av ärendet blir det mycket svårt för de brottsutredande myndigheterna att bevisa att individen har fått informationen och förstått innebörden (se RiR 2011:20).

I vår kartläggning framgår att en vanlig motivering till nedläggningsbeslut är att brott inte kan styrkas. För myndigheterna är det svårt att dra lärdom av så allmänt hållna motiveringar. Det säger lite om vad som hade krävts för att polisen skulle ha kunnat lämna ärendet vidare till åklagare för beslut i åtalsfrågan. Det har dessutom kommit fram att myndigheterna upplever att polisen ofta lägger ned deras anmälningar på felaktig grund. Vi har inte haft möjlighet att undersöka enskilda polisanmälningar för att se om den bilden har fog för sig. Att det är en så utbredd uppfattning bland de utbetalande myndigheterna är emellertid i sig mycket allvarligt, bl.a. eftersom det kan få konsekvenser för vilka gärningar som myndigheten väljer att anmäla i framtiden. Flera myndigheter har nämligen beskrivit att de försöker dra lärdom av tidigare beslut för att inte belasta polisen med anmälningar ”i onödan”. Om polisen lägger ned ett ärende på felaktiga grunder finns det en risk för att myndigheterna avstår från att anmäla nästa gång de stöter på ett liknande förfarande, som egentligen borde ha anmälts. Vi har dessutom fått indikationer på att myndigheterna i viss utsträckning avstår från att anmäla misstänkta brott eftersom uppfattningen är att det i slutändan bara resulterar i ett nedläggningsbeslut.

De ärenden avseende brott mot bidragsbrottslagen som avslutades under de senaste åren hos Polismyndigheten fördelar sig enligt tabellen nedan.

Tabell 6.2 Avslutade ärenden hos Polismyndigheten avseende brott mot bidragsbrottslagen fördelat på nedläggningsgrund 2014–2016[18]

Siffror i procent

Nedläggningsgrund	2014	2015	2016
Annat	40	39	36
Brott kan ej styrkas	9	13	19
Brott preskriberat	7	5	6
Brottet går uppenbart ej att utreda	0,4	0,7	0,4
Gärningen ej brott	2	2	5
NA (ingen uppgift tillgänglig)	33	32	25
Nedlagt pga. reglerna om åtalsunderlåtelse	8	7	8
Övrigt	0,06	1,3	0,06
Totalsumma	**100**	**100**	**100**

Den övervägande majoriteten av besluten har nedläggningsgrund ”Annat” eller ”NA” (61 procent år 2016 jämfört med 71 procent år 2015 och 73 procent år 2014). Att besluten redovisas på dessa två grunder beror enligt Polismyndigheten på att uppföljningssystemet översätter till den tidigare beslutsstrukturen, vilket gör att de nya typerna av beslut inte syns. I polisens anmälnings- och utredningssystem finns numera obligatoriska fält för *skäl* och *motivering*. Det finns med ett fåtal undantag inget utrymme att välja *Annat* eller att skriva i fritextfält. Det innebär att nedläggningsgrunden tidigare t.ex. kan ha skrivits i fritext eller att myndighetens diarienummer har lagts till för tydlighets skull. Vilka skäl som angetts för dessa beslut kan vi alltså inte veta med mindre än att vi granskar varje enskilt beslut. Detta är enligt vår mening inte en tillfredställande ordning.

Polismyndigheten inleder förundersökning gällande bidragsbrott i hög utsträckning

En rapport från Polismyndighetens internrevision riktade nyligen skarp kritik mot bl.a. polisens hantering av bedrägeriärenden.[19] Granskningen omfattade bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken

[18] Statistik från Polismyndigheten.
[19] Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden, Rapport från Polismyndighetens internrevision, 2017-03-31 dnr. A244.678/2016.

där polismyndigheten var förundersökningsledare och där beslut hade fattats om att inte inleda förundersökning. Frågan som undersöktes var om det var korrekt att i de granskade ärendena fatta beslut om att inte inleda förundersökning med utgångspunkt från tillgängligt underlag vid tiden för beslutet. En av de brister som identifierades var att det saknades aktiva polisiära utredningsåtgärder, vilket ansågs vara oroväckande.

De problem som internrevisorerna fann kan betecknas som systemfel. Med hänsyn till att bidragsbrott utreds på samma enheter som bedrägeriärenden kunde det ligga nära till hands att anta att vissa av iakttagelserna också gjorde sig gällande för bidragsbrottens del. Till skillnad från i bedrägeriärendena inleds emellertid förundersökning i princip i alla ärenden om bidragsbrott. Av de 2 867 ärenden som bearbetades under 2016 direktavslutades endast 40 stycken, dvs. 1,4 procent.[20] Enligt polisen rör dessa fall typiskt sett tips från allmänheten, som polisen vidarebefordrar till den berörda utbetalande aktören. Vi kan därför konstatera att det inte är ett problem för bidragsbrottens del att förundersökning inte inleds.

Vi återkommer i avsnitt 8.3.6 till vår bedömning av hur polisens hantering av bidragsbrott kan bli mer effektiv.

Det är oklart i vilken utsträckning beslut att lägga ned eller inte inleda förundersökning om bidragsbrott ändras efter prövning

Alla beslut som polis och åklagares fattar i brottmålsfrågor kan i princip överprövas. Det omfattar t.ex. beslut att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en redan inledd förundersökning. Om beslutet fattats vid en polismyndighet eller annan brottsutredande myndighet kan beslutet prövas av en åklagare vid en åklagarkammare. Åklagares beslut kan i sin tur överprövas av en överåklagare eller vice överåklagare och dennes beslut kan slutligen överprövas av riksåklagaren. Utgångspunkten är att prövningen ska göras på samma sätt oavsett på vilken rättslig nivå prövningen sker. Som huvudregel gäller dock att överprövning endast sker i en instans. Om det finns nya omständigheter som motiverar att en åklagare ändrar sitt tidi-

[20] Statistik från Polismyndigheten.

gare beslut kan detta ske genom omprövning. Om det finns skäl för omprövning ska ärendet inte lämnas för överprövning.[21]

I vilken utsträckning detta förekommer ifråga om brott mot bidragsbrottslagen går inte att utläsa av statistiken. Polismyndigheten registrerar inte begäran om prövning av beslut efter brottskod och kan därför inte uttala sig om hur många som avser brott mot bidragsbrottslagen.[22] Åklagarmyndigheten för statistik på överprövningar av åklagarbeslut utifrån olika brottstyper. I gruppen ”bedrägeri/förskingring” ingår brott mot bidragsbrottslagen, men de kan inte skiljas ut från övriga brott inom gruppen. Hur många av åklagarmyndighetens prövningar av polisbeslut som avser bidragsbrott går inte heller att läsa ut, eftersom dessa inte registreras på ett sätt som gör detta möjligt.[23] Det går därför inte att ta reda på i vilken utsträckning som beslut i fråga om bidragsbrott ändras med mindre än att granska varje enskilt beslut. Detta är enligt vår mening inte en tillfredställande ordning.

6.11 Lagen om underrättelseskyldighet – tillämpningsproblem och delvis bristande rutiner

Kartläggningen visar att samtliga myndigheter och majoriteten av de a-kassor som svarat på vår enkät har rutiner som beskriver när underrättelser ska skickas och särskilda blanketter för ändamålet. CSN har utarbetat nya rutiner under 2016, både för att skicka och hantera mottagna underrättelser och Skatteverket tog fram bl.a. rutiner och exempel under 2014.

Merparten för statistik över underrättelserna, men i flera fall först relativt nyligen

Enligt kartläggningen för Migrationsverket och Försäkringskassan statistik över antalet underrättelser. Även CSN och Kronofogdemyndigheten har tillgängliga siffror, men först från och med 2016

[21] Se bl.a. Riksåklagarens riktlinjer Överprövning och annan prövningsverksamhet (RåR 2013:01) senast uppdaterad 2015-09-29.
[22] Information från Polismyndigheten.
[23] Information från Åklagarmyndigheten.

och Skatteverket från årsskiftet 2014/2015 och framåt. Pensionsmyndigheten för ingen statistik och Arbetsförmedlingen inte någon regelmässig sådan. De siffror som Arbetsförmedlingen har tillgängliga kommer från flera olika kontor och är därför enligt myndigheten till viss del osäkra. När det gäller arbetslöshetskassorna har tre av de fem som svarat angett att de för statistik eller i vart fall kan söka fram antalet underrättelser, medan två inte registrerar hur många som skickas eller tas emot. En av fem svarande kommuner registrerar hur många underrättelser de fått ta emot.

CSN konstaterar att tillämpningen av lagen varit bristfällig. När lagen infördes följdes effekterna upp, men det är enligt CSN oklart när myndigheten sedan slutade föra statistik och om den sparats. Även Kronofogdemyndigheten har tagit ett omtag på sina rutiner och beslutade under 2016 att diarieföra antalet underrättelser sedan man uppmärksammat att det inte längre var vanligt att myndigheten skickade sådana. Diarieföring blir då ett sätt att vid behov kunna följa upp om anmälningar sker.

Antalet underrättelser visar att lagen inte fått fullt genomslag

Det är naturligtvis inte möjligt att slå fast någon önskvärd nivå för hur många underrättelser som bör skickas eller tas emot. Klart är emellertid att antalet underrättelser säger något om vilket genomslag lagen har fått. Bland kommunerna i vår kartläggning är det en genomgående uppfattning att de myndigheter som är skyldiga att skicka underrättelser inte tillämpar den fullt ut, eftersom det borde ha resulterat i fler underrättelser. En kommun har fått ta emot en enda underrättelse under de snart tio år som lagen varit i kraft. Men låga siffror kan också bero på att underrättelserna inte diarieförs på rätt sätt, dvs. att det skickas fler än vad som faktiskt registreras. Det menar Migrationsverket, som konstaterar att verket enligt statistiken skickat mellan 0 (2015) och 9 (2017 till och med maj) men mottagit mellan 28 (2016) och 115 (2015). Att informationsinsatser och ett strukturerat arbete med underrättelseskyldigheten kan öka antalet anmälningar har Skatteverket sett. Där gick antalet från 317 (2014) till 1 109 (2016) efter att man 2014/2015 tagit fram rutiner, informerat om skyldigheten internt och utsett kontaktpersoner.

Det följs sällan upp om underrättelserna leder till någon åtgärd

Merparten av de svarande aktörerna får eller lämnar ingen återkoppling på vad underrättelserna lett till. Pensionsmyndigheten gör det, men enbart om den anmälande myndigheten begär det och CSN diskuterar om en sådan rutin ska införas. CSN är den enda svarande myndigheten som har beskrivit vad deras mottagna underrättelser lett till. Av de 43 som togs emot under 2016 hade en felaktig utbetalning skett i tio fall. Av dessa hade hälften redan upptäckts och utretts av CSN, medan fem alltså var nya ärenden. Av de 22 underrättelser som hunnit komma in under 2017 när CSN svarade på enkäten hade tre visat sig röra felaktiga utbetalningar om drygt 500 000 kronor, tidigare okända för CSN. Den kommun som fått ta emot en underrättelse totalt har angett att den ledde till polisanmälan om bidragsbrott.

Kartläggningen har visat att sekretessbestämmelserna inom socialförsäkringen och socialtjänsten hindrar myndigheterna från att återkoppla på individnivå. Försäkringskassan betonar att uppgifterna om en persons rätt till ersättning troligen skulle omfattas av sekretess samt att varje begäran om utlämnande skulle behöva prövas vilket blir tidskrävande och leder till administrativt arbete. Däremot skulle återkoppling kunna lämnas på en aggregerad nivå, där man beskriver att av 100 underrättelser från er myndighet har X lett till detta resultat.

Den vanligaste situationen är alltså att myndigheterna inte känner till i vilken utsträckning underrättelserna leder till ändrade beslut eller andra åtgärder som t.ex. polisanmälan för bidragsbrott hos den egna eller mottagande myndigheten. Det blir därför svårt att bedöma vilken effekt lagstiftningen fått för arbetet att motverka felaktiga utbetalningar. Som vi återkommer till nedan krävs ingen kunskap om t.ex. två förmåner kan betalas ut samtidigt innan en underrättelse skickas, utan en misstanke om felaktigheter är tillräckligt. Myndigheterna riskerar därför att löpande skicka underrättelser om fullt korrekta utbetalningar, vilket leder till merarbete hos såväl den skickade som mottagande myndigheten. Bristen på återkoppling gör då att arbetet riskerar att bli ineffektivt.

Vissa åtgärder skulle kunna öka lagens genomslagskraft

I tidigare forskning har Brå konstaterat att lagen skulle kunna användas i större utsträckning. Då pekade Brå på att de utbildningsinsatser som genomfördes när lagen var ny fick antalet impulser att öka kraftigt (Brå rapporter 2016:9 och 2015:8). Enligt Brå fanns det återigen ett behov av sådana insatser, t.ex. att det behöver bli tydligt för handläggarna vilka möjligheter som finns att lämna impulser om misstänkta fel. Liknande resonemang finns hos flera av de myndigheter i vår kartläggning som nyligen tagit ett omtag på sina rutiner, eller avser att göra större informationsinsatser. Brå konstaterade att utmaningen är att beskriva exempel som är relevanta och uppkommer i deras arbete och vilken information de i så fall får lämna vidare. Behovet av information med konkreta exempel till de anställda återkommer i flera av svaren från myndigheterna i vår enkät.

Vi instämmer i det behov som såväl myndigheterna som Brå sett, men konstaterar att mer utbildning bara skulle kunna lösa delar av problemet att underrättelseskyldigheten används i för låg utsträckning. Det handlar då om att öka kunskapen om att lagstiftningen finns och hur man går till väga för att skicka underrättelser. Behovet av konkreta exempel är svårare att lösa. Lagstiftaren är tydlig med att den som skickar en underrättelse inte behöver ha särskild kännedom om bestämmelserna för att t.ex. kunna avgöra om två förmåner kan betalas ut samtidigt.[24] Ett återkommande problem som lyfts i vår kartläggning är emellertid hur handläggaren ska kunna misstänka att det rör sig om en felaktig utbetalning utan sådan kunskap. CSN tror att motivationen skulle öka om det genom att ge handläggarna olika exempel blev tydligt när de ska skicka en underrättelse. Man efterlyser mer samverkan mellan berörda myndigheter för att reda ut vilka stöd som kan kombineras för att på så vis undvika onödiga underrättelser. Försäkringskassan betonar i stället att det räcker med en misstanke om felaktigheter och att om lagen skulle ställa krav på vetskap om vilka ersättningar som kan kombineras skulle lagen i stort sett bli verkningslös.

I nuläget blir resultatet att den mottagande myndigheten får lägga tid och resurser på att utreda impulser som visar sig röra helt

[24] Se prop. 2007/08:48, s. 23.

korrekta utbetalningar. Det beror ofta på okunskap om vilka ersättningar och bidrag som går att kombinera. Enligt vad vi erfarit har det tidigare gjorts försök att konstruera scheman över vilka förmåner hos de olika myndigheterna som kan kombineras. Försöken har emellertid havererat på grund av att mängden förmåner gjort det svåröverskådligt. Samtidigt som lagstiftningen alltså säger att det inte ska krävas kunskap om vilka förmåner som kan kombineras, visar kartläggningen att det är just sådan information som efterfrågas av de som ska hantera underrättelserna i praktiken.

Ett annat problem som lyfts i kartläggningen är att underrättelserna i nuläget skickas manuellt vilket blir tidskrävande och ineffektivt för såväl den mottagande som skickande myndigheten. Det saknas alltså ett gemensamt it-stöd för uppgiftslämnandet.

Förväntningarna på vilka problem lagen kan lösa måste vara rimliga

Det finns enligt vår mening en grundläggande utmaning med underrättelseskyldigheten som inte kan åtgärdas med utbildningsinsatser eller ändrad lagstiftning. Lagen bygger på att en handläggare på en myndighet först ska upptäcka en misstänkt felaktighet som en annan myndighet eventuellt har begått och sedan underrätta den andra myndigheten om misstanken. I många fall förutsätter det, enligt vad som beskrivits i kartläggningen, att den anställde tar fram underlag, fyller i blanketter, föredrar ärendet för sin närmaste chef som i sin tur fattar beslut. Som vi tidigare nämnt skickas underrättelserna manuellt och därefter ska underrättelsen hos vissa myndigheter även diarieföras. Det är enligt vår mening inte obetydliga krav att ställa i en tid när många anställda upplever en pressad arbetssituation med höga krav på produktivitet. Att det dessutom finns en stor osäkerhet bland många handläggare i vilka situationer man faktiskt är skyldig att skicka ett tips medför att det kan upplevas som enklast att avstå. Det finns heller ingen tydlig fördel för den enskilde handläggaren att rapportera en misstänkt felaktighet. Incitamentet för att skicka underrättelser blir då omsorg om välfärdssystemet i sin helhet.

Samtidigt som underrättelseskyldigheten alltså är förknippad med stora utmaningar finns det på sina håll höga förväntningar på att lagstiftningen ska bidra till att identifiera felaktiga utbetalningar hos den egna myndigheten. Under vårt arbete har vissa myndig-

heter gett uttryck för förhoppningen att om samtliga förmåner som myndigheten beslutar om skulle omfattas av anmälningsskyldigheten skulle de få ta emot ett ökat antal underrättelser, som i sin tur skulle leda till att myndigheten upptäckte felaktiga utbetalningar i långt högre utsträckning än i dagsläget.

Helt klart bidrar lagen till att myndigheter får vetskap om tidigare okända felaktigheter. Vi menar dock att de utmaningar som beskrivits i tidigare avsnitt gör att myndigheterna i första hand måste säkerställa att det egna kontrollsystemet är så effektivt och träffsäkert som möjligt. Myndigheterna måste sammantaget ha rimliga förväntningar på i vilken utsträckning anmälningsskyldigheten kan leda till att upptäcka felaktiga utbetalningar och i förlängningen motverka bidragsbrott inom den egna organisationen.

Vi anser att de strukturella problem som är förknippade med anmälningsskyldigheten visar på behovet av att samköra myndigheternas beslut om utbetalning. Den synpunkten har även framförts i kartläggningen. Vi instämmer därför i den bedömning som senast gjordes i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) att en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör inrättas efter att ha utretts i särskild ordning.

I väntan på en sådan funktion finns det åtgärder som kan bidra till att tillämpningen av lagen om underrättelseskyldighet blir mer effektiv. Vår bedömning i den delen framgår av avsnitt 8.2.2.

7 En genomgång av rättspraxis

Som ett led i vårt uppdrag att utvärdera lagstiftningen ska vi genomföra en praxisgenomgång, alltså ta reda på hur domstolarna har bedömt mål om brott mot bidragsbrottslagen. Genomgången har flera syften. Ett är att undersöka om det finns skäl att se över straffskalan för grovt bidragsbrott, ett annat om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter när bestämmelserna i lagen ska tillämpas. Vi har också velat se om det i övrigt finns behov av att ändra hur lagstiftningen är utformad. I den delen har vi särskilt undersökt det vårdslösa brottet och hur kravet på grov oaktsamhet har bedömts i tiden efter ett avgörande från Högsta domstolen samt vad som beaktas när domstolen avgör om brottet är mindre allvarligt och därmed straffritt. Ett avsnitt belyser hur domstolarna behandlat farerekvisitet. Eftersom en vanlig uppfattning är att utredningar och mål om bidragsbrott läggs ned respektive ogillas i olika delar av rättskedjan, ofta på grund av att uppsåt eller grov oaktsamhet inte kan bevisas, har vi samlat ett antal avgöranden där detta varit skälet till en frikännande dom. Ett avsnitt behandlar hur domstolarna har hanterat invändningar som kan ha betydelse för den bedömningen, som språkförbistring eller missuppfattning av vilka regler som gällt. Vi ger även exempel på fall där brister i utredningen lett till frikännande domar. Vår tanke är att detta kan vara ett stöd i arbetet hos såväl de anmälande som utredande myndigheterna.

Hur har vi gått till väga?

De avgöranden som finns med i sammanställningen är framför allt sådana rättsfall som vi har sökt fram i Bisnode InfoTorgs rättsdatabas Rättsbanken, men också rättsfall som på annat sätt kommit till vår kännedom. Sökningarna har med något undantag avsett avgöranden från hovrätterna och även ett fall från Högsta domstolen

(HD) huvudsakligen under perioden den 1 augusti 2007 till den 30 november 2017.

Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Vissa relevanta fall kan t.ex. ha filtrerats bort genom de sökord vi har valt. Andra fall kan ha utelämnats på grund av att vi av olika skäl har bedömt dem som mindre intressanta att redovisa. Det kan i sin tur bero på att det inte har varit möjligt att dra några säkra slutsatser av de bedömningar som gjorts i målet. Upplysningar om att en dom har fastställts eller ändrats i ett visst avseende, vilken part som har överklagat osv. tar sikte på det eller de brott som vi behandlar i referatet (om ett åtal har avsett flera olika brott). Domarna i sammanställningen har vunnit laga kraft, dvs. kan inte längre överklagas, om inget annat särskilt anges.

Vi har delat in framställningen under följande rubriker.

- Hur bedöms kravet på grov oaktsamhet efter HD:s dom?
- Är gärningen mindre allvarlig?
- Konkret fara?
- Grovt bidragsbrott? Särskilt om straffvärde samt kravet på systematik och större omfattning
- Bristande uppsåt – en genomgång av frikännande domar
- Brister i utredningen som skäl till frikännande domar
- Invändningar om språkförbistring, missuppfattning av regler och liknande

Under varje rubrik finns en närmare redogörelse för vilken typ av fall som refereras och i förekommande fall hur sökningen gjorts.

7.1 Hur bedöms kravet på grov oaktsamhet efter HD:s dom?

HD har i ett avgörande prövat gränsen för vad som anses som grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening (se rättsfallet NJA 2013 s. 369 som redovisas nedan). Mot bakgrund av HD:s ställningstagande ifrågasättes i våra direktiv om utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig i förhållande till bl.a. den

enskilda förmånstagarens ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta. Vi har därför fått i uppdrag att se över bestämmelsens utformning. Ett naturligt led i det arbetet har varit att undersöka hur frågan om den tilltalade har varit grovt oaktsam har bedömts i tiden efter HD:s avgörande.

Vid sökningen har orden ”vårdslöst bidragsbrott grov* oaktsam*” använts och den har omfattat avgöranden från och med den 24 maj 2013[1] till och med september 2017.

NJA 2013 s. 369

IS åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott med påstående om att hon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter till en kommun genom att vid ansökan om försörjningsstöd undanhålla inkomstuppgifter i form av skatteåterbäring. IS hade därigenom oriktigt fått utbetalt 6 029 kronor i försörjningsstöd, vilket hon inte har varit berättigad till.

I ansökan om försörjningsstöd redovisade inte IS att hon fått skatteåterbäring med drygt 10 000 kronor. Blanketten innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt. Underlåtenheten ledde till att kommunen felaktigt beviljade henne försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Frågan var om underlåtenheten att redovisa fullständiga uppgifter skulle bedömas som grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening.

Tingsrätten dömde IS för vårdslöst bidragsbrott.

IS överklagade domen, men hovrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Efter att HD meddelat tillstånd till målets prövning i hovrätten fastställde hovrätten tingsrättens dom.

Efter att domen överklagats friade HD IS från brottet. Efter att ha redogjort för förarbetenas syn på de krav man bör kunna ställa på förmånstagaren i samband med ansökan eller utbetalning (p. 5 i domen och prop. 2006/07:80, s. 49 f.) gick HD in på frågan vilka gärningar som enligt förarbetena i första hand kan anses som grovt oaktsamma, nämligen sådana där förmånstagaren har lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en

[1] HD:s dom i NJA 2013 s. 369 meddelades detta datum.

förmån eller för förmånens storlek. Det kan gälla avsevärt felaktiga inkomstuppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om boende-, familje- och arbetsförhållanden som medför eller kan medföra felaktiga utbetalningar. Straffansvar för grovt oaktsamma gärningar bör i första hand förbehållas sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet, men det är inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov (se a. prop., s. 97 och punkterna 6–7 i domen). HD konstaterade att det i förarbetena angavs beträffande fall då förmånstagaren har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, att utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov är begränsat. Om en förmånstagare inte har misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör han eller hon i regel inte anses ha varit grovt oaktsam (se a. prop., s. 84). HD övergick sedan till bedömningen i det aktuella fallet.

I.S. hade en kort tid innan hon ansökte om försörjningsstöd fått tillbaka drygt 10 000 kronor på skatten och var väl medveten om detta. Hon hade tidigare ansökt om försörjningsstöd hos Mariestads kommun. Blanketten för ansökan om försörjningsstöd innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt.

I.S. har berättat följande. Hon och hennes pojkvän ansökte om försörjningsstöd. Det var pojkvännen som fyllde i blanketten. Hon tittade inte så noga på blanketten innan hon skrev under. Hon visste inte att man skulle redovisa överskjutande skatt. Hon kan inte minnas att hon såg en ruta på blanketten för redovisning av överskjutande skatt och kan inte heller minnas att någon sagt till henne att en sådan återbetalning skulle redovisas. Den informationen fick hon först när hon hade flyttat till Töreboda kommun. Hon tog då med sig slutskattsedeln och utbetalningsavin när hon ansökte om försörjningsstöd. – Det finns inte någon anledning att ifrågasätta det som I.S. har berättat.

Av utredningen i målet framgår inte att I.S. kände till att hon var skyldig att redovisa den överskjutande skatten. Det är därmed inte heller visat att hon insåg risken för att de uppgifter hon lämnade var oriktiga. Det var alltså inte fråga om någon medveten oaktsamhet.

I.S. var emellertid oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas. Utrymmet för att bedöma den oaktsamheten som grov måste dock anses begränsat (jfr a. prop., s. 84). Mot den bakgrunden och med hänsyn till IS:s bristande erfarenhet i ekonomiska frågor kan hon inte anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening när hon underlät att lämna uppgift om skatteåterbäringen. Åtalet och skadeståndstalan ska därför ogillas.

Svea hovrätt, dom den 31 maj 2013 i mål B 9910-12

HD åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, för att han två gånger under två månaders tid lämnade oriktiga uppgifter till en a-kassa genom att uppge att han varit arbetslös trots att han fått föräldrapenning och på så sätt orsakat att en ekonomisk förmån felaktigt betalats ut med ett belopp om 12 920 kronor, alternativt orsakat fara för detta.

HD medgav att han ansökt om och fått bidrag enligt vad som påståtts och att det var grovt oaktsamt, men förnekade att han agerat med uppsåt.

Tingsrätten ansåg att gärningen var mindre allvarlig och ogillade åtalet. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde HD för vårdslöst bidragsbrott.[2]

Hovrätten ansåg att HD varit grovt oaktsam av följande skäl. Av utredningen framgick att det klart och tydligt följde av de s.k. kassakorten att även uppgift om sjuk- och föräldrapenning skulle fyllas i. HD hade inte fyllt i att han var föräldraledig och inte heller tagit reda på om hans uppgift om att han varit arbetslös stämde. Han hade också före signeringen fått upplysning bl.a. om att han genom denna försäkrade att lämnade uppgifter var sanna och inga förutsättningar ändrats, att han varit arbetslös och velat och kunnat arbeta den tid han inte markerat annat samt att han inte hade fått någon annan form av ersättning. När han inte fyllde i uppgiften om föräldraledigheten eller tog reda på om han ändå hade rätt till ersättning från a-kassan var HD medvetet oaktsam. Denna oaktsamhet skulle bedömas som grov.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 12 juni 2013 i mål B 1017-13

CQ åtalades för vårdslöst bidragsbrott med påstående om att han vid ansökningar om försörjningsstöd lämnat felaktiga uppgifter genom att han inte uppgett att han fått utbetalt 22 696 kronor från ett försäkringsbolag och på så sätt orsakat att han bl.a. fått utbetalt för mycket i försörjningsstöd.

[2] Efter att åklagaren justerat gärningsbeskrivningen omfattade åtalet i hovrätten bara vårdslöst bidragsbrott.

Av utredningen framgick att CQ, som varit föremål för olika insatser från försörjningsenheten sida under nästan tio år innan händelsen, inte redovisat den utbetalda ersättningen till försörjningsenheten samt att han på direkta frågor från socialsekreteraren först förnekade att han fått försäkringsersättning och också vägrade låta henne kontrollera om en eventuell utbetalning skett. Följande månad redovisade CQ ersättningen. Hans förklaring var att han inte uppfattat den som inkomst i detta sammanhang.

Tingsrätten dömde CQ för vårdslöst bidragsbrott. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och ogillade åtalet. Hovrätten tog bl.a. fasta på att försäkringsersättningen utbetalades eftersom försörjningsenheten tidigare beviljat honom bistånd för att teckna en tilläggsförsäkring, som gav rätt till den aktuella ersättningen. Därför var det inte självklart att CQ misstänkte att det skulle redovisas som inkomst. Sammantaget menade hovrätten att CQ varit oaktsam, men att det inte var fråga om medveten oaktsamhet. Med beaktande av det begränsade utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov och den utbetalade försäkringsersättningens speciella karaktär ansåg hovrätten att han inte varit grovt oaktsam i bidragsbrottslagens mening när han underlät att lämna uppgifter om försäkringsersättningen. Hovrätten hänvisade till NJA 2013 s. 369.

Göta hovrätt, dom den 5 september 2013 i mål B 1456-13

PKA åtalades för vårdslöst bidragsbrott med påstående om att hon lämnat oriktiga uppgifter till en arbetslöshetskassa genom att påstå att hon var arbetssökande trots att hon arbetat vid en kommun och på så sätt orsakat att arbetslöshetsersättning felaktigt har betalats ut till henne med sammanlagt 10 317 kronor.

Av utredningen framgick att PKA lämnat oriktiga uppgifter och orsakat felaktiga utbetalningar på det sätt som påståtts. PKA förklarade detta med att hon hade arbetat oregelbundet, var ”jätteslarvig” och trodde sig ha rätt till a-kassa samt att hon säkert fått men inte läst informationsfoldern om hur arbetslöshet på kassakort skulle redovisas.

Tingsrätten dömde PKA för vårdslöst bidragsbrott. Efter överklagande ogillade hovrätten åtalet. Enligt hovrätten hade PKA agerat

grovt oaktsamt, men förekomsten av ett kontrollsystem hos den aktuella arbetslöshetskassan medförde att faran för slutlig skada fick anses vara begränsad. Gärningen var därför mindre allvarlig och alltså fri från straff.

Målet är även refererat under rubriken *Är gärningen mindre allvarlig*?

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 28 mars 2014 i mål B 1089-14

LA åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, för att ha lämnat oriktig uppgift till en a-kassa när han på arbetslöshetskort hade deklarerat sig arbetslös trots att han haft heltidsarbete och därigenom fått felaktigt utbetalat 17 000 kronor.

Av utredningen framgick att LA fyllt i och skickat in kassakort via internet vid tre separata tillfällen. Varje tillfälle hade avsett ersättning för tvåveckorsperioder. Vid det första tillfället hade en av veckorna på kassakortet infallit under tid då LA var arbetslös och den andra när han arbetat. De övriga tillfällena hade bara avsett veckor när han arbetat. Under resterande tid av den två månader långa tidsbegränsade anställningen begärde LA ingen ersättning från a-kassan.

LA menade att han varken agerat uppsåtligen eller av oaktsamhet, att han varit stressad och av misstag fyllt i korten på samma sätt som han gjort tidigare.

Tingsrätten dömde LA för bidragsbrott. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde honom för vårdslöst bidragsbrott. Det var inte styrkt att LA uppsåtligen lämnat felaktiga uppgifter, men att han vid ett antal tillfällen inte bemödat sig om att kontrollera om han begärt ersättning under rätt tidsperiod var emellertid grovt oaktsamt.

Svea hovrätt, dom den 20 april 2015 i mål B 8956-14

MS åtalades för vårdslöst bidragsbrott med påstående om att han låtit bli att anmäla ändrade förhållanden som han varit skyldig att anmäla enligt lag, att han arbetat samtidigt som han fått sjukersättning, och på så sätt orsakat en felaktig utbetalning om 44 590 kronor.

Av utredningen framgick att MS vid tiden för händelsen genomgick en 12-stegsbehandling för sina långvariga missbruksproblem. Samtidigt började han en provanställning och fick hjälp av personal på behandlingshemmet att fylla i ansökan om fortsatt sjukersättning. MS fick sedan sjukersättning månadsvis under fem månaders tid trots att han arbetade under samma period. Han gav inte in någon ansökan om s.k. steglös avräkning med anledning av sin ändrade inkomst. Enligt MS visste han att han kunde få både bidrag och lön under en tid, men inte hur länge det var tillåtet. MS ansåg att hans underlåtenhet inte skulle bedömas som grovt oaktsam.

Tingsrätten dömde MS för vårdslöst bidragsbrott. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och frikände MS. Hovrätten konstaterade att MS hade uppfattat att han skulle lämna in en ny ansökan efter ett år, vilket hovrätten menade stöddes av den omständigheten att anställningsavtalet kom in till Försäkringskassan när ungefär ett år hade passerat sedan ansökan. MS hade såväl i ansökan som i Försäkringskassans beslut upplysts om att han var skyldig att anmäla ändrade ekonomiska förhållanden till Försäkringskassan. Att ta emot ersättning från Försäkringskassan trots att han samtidigt fick lön var oaktsamt, men enligt hovrätten måste utrymmet för att bedöma oaktsamheten som grov dock anses begränsad (se prop. 2006/07:80, s. 84). Mot bakgrund av de uppgifter som MS lämnat, som vann visst stöd i utredningen, och med hänsyn till hans speciella livssituation, var det inte visat att MS faktiskt misstänkte att det uppkommit en anmälningsskyldighet för honom. Han hade därför inte varit medvetet oaktsam. Omständigheterna var inte heller i övrigt sådana att hans omedvetna oaktsamhet borde bedömas som grov.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 15 juni 2015 i mål B 3098-14

TG åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att han under två års tid underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som han varit skyldig att anmäla och på så sätt fått felaktigt utbetalat 154 465 kronor i sjukersättning. Påståendet om ansvar för vårdslöst bidragsbrott omfattade en något kortare tidsperiod, som var satt utifrån reglerna om preskription, och ett belopp om cirka 54 000 kronor.

Av utredningen framgick att TG var beviljad hel sjukersättning och samtidigt hade arbetat i viss utsträckning. Enligt då gällande regler var det tillåtet för personer med sjukersättning att arbeta, men med skyldighet att anmäla till Försäkringskassan att man arbetade, i vilken utsträckning och vilka inkomster det gav. Frågan var om TG uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hade underlåtit att anmäla sina ändrade förhållanden till Försäkringskassan. TG förnekade detta.

Tingsrätten ogillade åtalet.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Liksom tingsrätten ansåg inte hovrätten att TG gjort sig skyldig till uppsåtligt brott. Ifråga om TG agerat grovt oaktsamt konstaterade hovrätten att det normalt borde krävas att en förmånstagare misstänkt att det har uppkommit en anmälningsskyldighet och därefter underlåtit att uppfylla denna (se prop. 2006/07:80, s. 50 och NJA 2013 s. 369.). Enligt hovrätten var TG oaktsam när han utgick från att hans arbete och omfattningen av detta kommit till Försäkringskassans kännedom genom de tidrapporter som hans arbetsgivare skickat in till myndigheten. Eftersom utredningen i målet inte visade att TG kände till att uppgifterna om arbete skulle anmälas i en särskild ordning var det inte heller visat att han insåg risken för eller misstänkte att inskickandet av tidrapporterna inte var tillräckligt för att han skulle ha fullgjort sin anmälningsskyldighet. Någon medveten oaktsamhet var det således inte fråga om. Eftersom utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov var begränsat kunde TG:s underlåtenhet inte bedömas som grovt oaktsam.

Svea hovrätts dom den 3 mars 2016 i mål B 4767-15

ED åtalades för vårdslöst bidragsbrott med påstående om att hon lämnat oriktiga uppgifter till en arbetslöshetskassa genom att inte redovisa alla arbetade timmar och sjukdagar, genom att redovisa arbetade timmar på fel dagar och veckor samt även redovisa sig helt arbetslös på nio av 41 arbetade veckor. Detta hade orsakat att felaktig ersättning betalats ut med sammanlagt 34 188 kronor. Åtalet omfattade en tidsperiod om elva månader.

ED medgav de faktiska omständigheterna men menade att hon inte varit grovt oaktsam.

Tingsrätten ogillade åtalet.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde ED för vårdslöst bidragsbrott. Hovrätten konstaterade att den s.k. deltidsregeln aktualiserades i målet. Regeln gäller för den som både arbetar och får ersättning från a-kassan under samma vecka och innebär att de dagar som den enskilde får ersättning för i en sådan vecka dras från en pott med 75 deltidsdagar. När de förbrukats kan den enskilde bara få ersättning för veckor som han eller hon inte arbetar alls. Av utredningen i målet framgick att ED via e-post fick information om den s.k. deltidsregeln och att 56 av hennes 75 deltidsdagar var förbrukade. Efter den tidpunkt som deltidsdagarna hade förbrukats förändrades ED:s beteende, menade hovrätten, på så sätt att hon felaktigt angav att hon inte arbetat alls under nio veckor. Beteendeförändringen och skillnaden mot hur hon faktiskt hade arbetat under perioden var så påtaglig att ED måste ha insett risken för att de uppgifter hon lämnade var oriktiga. I den delen hade hon agerat medvetet oaktsamt, vilket var att bedöma som grov oaktsamhet menade hovrätten och hänvisade till rättsfallet NJA 2013 s. 369. Att inte på något kassakort markera de sju sjukperioder hon haft, trots att det av kassakorten på ett tydligt sätt framgick att sjukperioder skulle anges, var även dessa sådana påtagliga avvikelser att hon måste ha insett risken för att de uppgifter hon lämnade var oriktiga. Även i detta avseende hade ED varit grovt oaktsam.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 22 juni 2016 i mål B 250-16

MK åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att hon lämnat oriktiga uppgifter i tre kassakort insända elektroniskt till en a-kassa fyllt i eller låtit annan för hennes räkning fylla i att hon varit arbetslös trots att hon då hade en anställning för vilken hon uppbar inkomst samt att hon på så sätt orsakat fara för att ersättning felaktigt utbetalats till henne med sammanlagt 7 140 kronor.

Av utredningen framgick att MK hade haft en tidsbegränsad anställning under den aktuella perioden. Enligt MK var det hennes man som fyllt i och skickat in kassakorten utan hennes vetskap.

Tingsrätten dömde MK för vårdslöst bidragsbrott. MK var ansvarig för de uppgifter som lämnats även om det var hennes man som rent tekniskt skickat in kassakorten, menade tingsrätten, eftersom han inte kunde ha gjort det utan att få uppgifter från henne. MK hade fått lön under den tid som åtalet avsåg och om hon var av uppfattningen att lön inte skulle betalas ut borde hon ha tagit reda på om så var fallet. Genom att inte göra det hade hon varit grovt oaktsam när hon låtit skicka in kassakorten till a-kassan.

Efter överklagande gjorde hovrätten ingen annan bedömning i fråga om skuld och rubricering än den tingsrätten gjort.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 3 mars 2017 i mål B 2661-16

MO åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att han på kassakort vid två tillfällen lämnat oriktiga uppgifter, att han var arbetslös när han fick föräldrapenning, och på så sätt orsakat fara för att arbetslöshetsersättning felaktigt betalats ut eller betalats ut med ett för högt belopp om 12 240 kronor.

Av utredningen framgick att MO under en månads tid vid två tillfällen fått utbetalning från a-kassan samtidigt som han fått föräldrapenning. MO menade att han av misstag råkat markera fel när han fyllde i underlaget för arbetslöshetsersättning, att det var första gången han var arbetslös samt att han glömt bort att kryssa för de dagar då han fick ersättning från Försäkringskassan.

Tingsrätten dömde MO för vårdslöst bidragsbrott. I frågan om uppsåt konstaterade tingsrätten att hans uppgifter framstod som rimliga varför man utgick från att MO inte avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter. Mot bakgrund av den information som lämnats i samband med att uppgifter lämnades till a-kassan bedömde tingsrätten att han varit medvetet oaktsam och alltså gjort sig skyldig till brottet av grov oaktsamhet.

Efter överklagande till hovrätten fastställde hovrätten domen i skuldfrågan.

7.2 Är gärningen mindre allvarlig?

I avsnittet redovisar vi avgöranden som tar upp frågan om vårdslösa bidragsbrott varit gärningar som anses vara mindre allvarliga och därmed inte straffbara (se 4 § andra stycket bidragsbrottslagen och prop. 2006/07:80, s. 97–98).

Vid sökningen har orden "'vårdslöst bidragsbrott' mindre allvarlig" använts.

Göta hovrätt, dom den 5 september 2013 i mål B 1456-13

PKA åtalades för vårdslöst bidragsbrott med påstående om att hon lämnat oriktiga uppgifter till en arbetslöshetskassa genom att påstå att hon var arbetssökande trots att hon arbetat vid en kommun. På så sätt skulle hon ha orsakat att arbetslöshetsersättning felaktigt har betalats ut till henne med sammanlagt 10 317 kronor.

Av utredningen framgick att PKA lämnat oriktiga uppgifter och orsakat felaktiga utbetalningar på det sätt som påståtts. PKA förklarade detta med att hon hade arbetat oregelbundet, var "jätteslarvig" och trodde sig ha rätt till a-kassa samt att hon säkert fått men inte läst informationsfoldern om hur arbetslöshet skulle redovisas på kassakort.

Tingsrätten dömde PKA för vårdslöst bidragsbrott. Efter överklagande ogillade hovrätten åtalet. Enligt hovrätten hade PKA agerat grovt oaktsamt. När det gällde om gärningen kunde anses mindre allvarlig konstaterade hovrätten att den aktuella arbetslöshetskassan hade en rutin där man var sjätte månad begärde in arbetsgivarintyg från den sökande. Systemet fick till följd att den som gav in ett arbetsgivarintyg som inte korresponderade med tidigare lämnade uppgifter blev föremål för utredning och sedan eventuella återkrav. Faran för slutlig skada fick därmed anses begränsad. Hovrätten fann därför att PKA:s gärning skulle anses vara mindre allvarlig och därmed inte straffbar.

Svea hovrätt, dom den 31 maj 2013, mål B 9910-12

HD åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, för att han två gånger under två månaders tid lämnat oriktiga uppgifter till en a-kassa genom att uppge att han varit arbetslös trots att han fått föräldrapenning. På så sätt skulle han ha orsakat, alternativt orsakat fara för, att en ekonomisk förmån felaktigt betalats ut med 12 920 kronor.

HD medgav att han ansökt och fått bidrag på det sätt som påståtts och att det var grovt oaktsamt. Han förnekade att han handlat uppsåtligen.

Tingsrätten ogillade åtalet med hänvisning till att gärningen var mindre allvarlig.

Efter överklagande dömde hovrätten HD för vårdslöst bidragsbrott. Hovrätten konstaterade att enligt förarbetena kan gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten anses som mindre allvarliga (se prop. 2006/07:80, s. 98). Här hade ett felaktigt belopp betalats ut men betalats tillbaka genom att avdrag gjorts på HD:s senare ersättning från arbetslöshetskassan. Om HD hade begärt sitt utträde ur kassan och återbetalning därmed inte kunnat göras på det sätt som skett, eller om han av andra skäl inte velat eller kunnat betala tillbaka, hade den ekonomiska skadan kunnat bli slutlig. Risken för slutlig skada när gärningen begicks kunde därför inte sägas ha varit liten. Framför allt var det enligt hovrätten storleken på det felaktigt utbetalade beloppet som var avgörande för om gärningen skulle anses som mindre allvarlig och därmed fri från straff såvida det inte varit fråga om ett uppsåtligt handlande. Enligt förarbetena (prop. 2006/07:80, s. 97) bör belopp som rör ett par tusen kronor eller mindre som regel inte leda till straffansvar. Även med hänsyn till prisförändringarna efter lagens tillkomst ansåg hovrätten att de drygt 12 000 kronor som målet rörde var ett för högt belopp för att gärningen skulle kunna anses som mindre allvarlig.

Göta hovrätt, dom den 19 februari 2010 i mål B 1994-09

RI åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att han lämnat oriktiga uppgifter på två kassakort genom att han underlåtit att deklarera att han uppbar föräldrapenning och på det sättet fått a-kassa felaktigt utbetalat med 4 488 kronor.

RI medgav att han inte kryssat i rutorna för föräldrapenning men ansåg att han varken agerat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Tingsrätten dömde RI för vårdslöst bidragsbrott. Efter överklagande ogillade hovrätten åtalet. Hovrätten redogjorde för förarbetsuttalandena (prop. 2006/07:80, s. 98) om att gärningar, där faran för slutlig ekonomisk skada är liten men inte helt försumbar, bör kunna anses vara mindre allvarliga. Om det inom ramen for administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav, bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. De skulle således vara straffria såvida de inte sker uppsåtligen. Hovrätten pekade även på de allmänna uttalanden om gärningars klandervärdhet som finns tidigare i propositionen (s. 42). Även om det skulle vara så som tingsrätten funnit, att RI varit grovt oaktsam, fanns det ett kontrollsystem som innebär att arbetslöshetskassan i efterhand regelmässigt kontrollerar med Försäkringskassan så att inte andra förmåner uppbärs samtidigt. Faran för slutlig ekonomisk skada får då anses begränsad. Det kan måhända ifrågasättas, menade hovrätten, om existensen av kontrollfunktioner bör påverka bedömningen av en gärningsmans agerande. Med hänsyn till de otvetydiga förarbetsuttalandena ansåg emellertid hovrätten att gärningen skulle anses vara mindre allvarlig och därmed inte straffbar.

7.3 Konkret fara?

I avsnittet redovisar vi avgöranden där frågan varit om det funnits en konkret fara för felaktig utbetalning. Ett bidragsbrott fullbordas ju redan när den oriktiga uppgiften lämnas, under förutsättning att det därigenom uppkommer en konkret fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut. Konkret fara anses normalt föreligga om den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid en normal rutinmässig kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan gör.[3]

Vid sökningen har orden ”bidragsbrott konkret fara” använts.

[3] Se prop. 2006/07:80, s. 95 f.

Svea hovrätt, dom den 22 maj 2013 i mål B 10456-12

JT åtalades för grovt bidragsbrott. Sammanfattningsvis påstods att han lämnat oriktiga uppgifter till en arbetslöshetskassa dels genom att felaktigt uppge att han inte fått avgångsvederlag, dels genom att vid två tillfällen skicka in förfalskade avtal. På det sättet skulle han ha orsakat fara för en felaktig utbetalning om 132 600 kronor. Åklagaren menade att brottet var grovt då JT använt sig av förfalskade handlingar i syfte att dölja att han fått avgångsvederlag i samband med att hans anställning avslutades.

JT medgav att händelseförloppet stämde överens med vad åklagaren påstått.

Utredningen visade att YE, som var anställd vid den aktuella a-kassan, hade upptäckt att JT inte hade rätt till arbetslöshetsersättning eftersom han hade fått avgångsvederlag av sin arbetsgivare. Någon ersättning från a-kassan betalades därför inte ut. YE berättade att uppgifterna om avgångsvederlag betalats ut eller inte skiljde sig åt i underlaget. Hon ringde upp arbetsgivaren för att kontrollera saken och efter att ha motläst avtalet med denne kom hon fram till att det fanns avvikelser mellan avtalet och den överenskommelse som JT gett in.

Tingsrätten dömde JT för grovt bidragsbrott.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och ogillade åtalet. (*I hovrätten gjorde åklagaren bara gällande att ersättningen avsett den tidsperiod samt det belopp som tingsrätten kommit fram till, dvs. drygt 26 000 kronor under åtta veckors tid*, *vår anmärkning*.) Avgörande för om det funnits en konkret fara för felaktig utbetalning var frågan om YE:s kontrollåtgärder låg inom ramen för en normal och rutinmässig kontroll eller om dessa sträckte sig längre än en sådan. Hovrätten tyckte inte att det med tillräcklig tydlighet framgick om det i den normala rutinmässiga kontrollen i ärenden av nu aktuellt slag endast ingick att begära in en komplettering från arbetstagaren, eller om en sådan kontroll också innefattade att man tog kontakt med arbetsgivaren per telefon och lät denna läsa ur originalhandlingar. Det kunde alltså inte uteslutas att YE i ärendet hade gjort kontrollåtgärder som sträckte sig längre än vad som kunde anses ingå i en normal och rutinmässig kontroll. Därför var det inte visat att JT:s oriktiga uppgifter orsakat en kon-

kret fara för att arbetslöshetsersättning felaktigt skulle betalas ut till honom.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 29 april 2010 i mål B 4483-09

MO åtalades för bidragsbrott med påstående om att han ansökt om ekonomiskt bistånd vid två tillfällen utan att ange att han samtidigt fått ersättning från CSN samt att han vid ytterligare fem tillfällen hävdat nöd samt fått en rekvisition för tandvård utan att ange ersättningen från CSN. Detta skulle ha lett till fara för felaktiga utbetalningar eller utbetalningar med för höga belopp.

Utredningen visade att MO haft studiemedel för studier samtidigt som han vid två tillfällen ansökte om ekonomiskt bistånd utifrån riksnormen där han inte angav studiemedlet. Ansökningarna avslogs. Han fick däremot bistånd vid fem tillfällen enligt livsmedelsnorm för att undvika nöd samt en rekvisition för tandvård som betalades ut.

Tingsrätten dömde MO för ringa bidragsbrott beträffande de två ansökningarna om ekonomiskt bistånd men ogillade åtalet i övrigt eftersom det inte bevisats att han lämnat oriktiga uppgifter.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och ogillade åtalet helt. Hovrätten fann liksom tingsrätten att MO med uppsåt lämnat oriktiga uppgifter när han ansökt om ekonomiskt bistånd utan att ange studiemedlet. Frågan var om han genom uppgifterna orsakat fara för en felaktig utbetalning. Hovrätten fäste vikt vid att den anställda vid socialförvaltningen i sitt vittnesmål förklarat att MO inte kunde få bidrag enligt riksnorm om han, som var fallet, uteblev från planerade möten. Enligt vittnet kände MO till detta krav. Det framgick också av beslutet att anledningen till att ansökan avslogs var MO inte bidragit till att en utredning om hans biståndsrätt kunnat göras. Ansökningarna saknade uppgift inte bara om inkomster utan också om MO:s utgifter. Detta motiverade slutsatsen att det inte har funnits någon konkret fara för utbetalning av bistånd enligt ansökningarna.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 12 oktober 2009 i mål B 5097-08

BL åtalades för grovt bidragsbrott med påstående att han genom att underlåta att meddela Försäkringskassan om sin förändrade arbetsförmåga orsakat fara för att sjukersättning om totalt 477 104 kronor felaktigt skulle ha betalats ut till honom. Åtalet i den delen omfattade en tidsperiod om fyra år från och med november 2007.[4] Samtidigt som BL fått sjukersättning hade han arbetat heltid som lastbilschaufför och inte underrättat Försäkringskassan om detta.

Utredningen visade att BL den 19 november 2007 erkände att han arbetat heltid sedan hösten 2004 utan att underrätta Försäkringskassan om sin ändrade arbetsförmåga. Tre dagar senare fattades ett provisoriskt beslut att dra in sjukersättningen från och med december 2007 som senare ersattes med ett definitivt av samma innebörd.

Tingsrätten ogillade åtalet för grovt bidragsbrott under tiden december 2007–2011 men dömde BL enligt åtalet i övrigt.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten konstaterade att det krävdes dels en underlåtenhet att uppge ändrad arbetsförmåga, dels en konkret fara för att underlåtenheten skulle medföra felaktig utbetalning av sjukersättning. Visserligen talade BL:s fleråriga underlåtenhet för att han, oavsett om han arbetade, skulle ha fortsatt att lyfta sjukersättningen fram till sin ålderspension. Detta var dock snarast en spekulation. Enligt hovrätten visade den tidigare underlåtenheten inte att det vid upptäckten funnits en konkret risk för felaktiga utbetalningar för mer än innevarande månad. Även om han inte blivit upptäckt hade BL haft fortsatt möjlighet att när som helst hindra vidare utbetalningar genom att informera kassan. Hovrätten tyckte inte att det med den tillräckliga grad av säkerhet som krävs i ett straffrättsligt sammanhang gick att bedöma en framtida underlåtenhet. I vart fall hade den konkreta risken för fortsatt felaktiga utbetalningar i tiden efter december 2007 undanröjts genom beslutet att dra in ersättningen.

[4] Åtalet omfattade även ett påstående om grovt bidragsbrott den 1 augusti 2007 – november 2007 och grovt bedrägeri för tiden 1 januari 2005 – juli 2007 bestående i samma agerande.

7.4 Grovt bidragsbrott? Särskilt om straffvärde och kravet på systematik och större omfattning

Straffminimum för grovt bidragsbrott är detsamma som för grovt bedrägeri, dvs. fängelse i lägst sex månader. Däremot är straffmaximum lägre, fängelse i högst fyra år, jämfört med sex år för grovt bedrägeri. I förarbetena till bidragsbrottslagen motiverades skillnaden med att det i förhållande till andra typer av bedrägerier var svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år (se prop. 2006/07:80, s. 82). En del av vårt uppdrag är att utifrån praxis undersöka om detta antagande stämmer överens med dagens verklighet.

Vid bedömningen av om ett bidragsbrott ska anses vara grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning (se 3 § bidragsbrottslagen). De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är bara exempel men bör enligt förarbetena ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. I bedömningen ska samtliga omständigheter vid brottet beaktas. I förarbetena betonades att förekomsten av en kvalificerande omständighet inte med automatik ska leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt (se prop. 2006/07:80, s. 96–97).

I praxis används ett riktmärke på cirka fem prisbasbelopp som gräns för vad som ska anses vara ett betydande belopp. Att så stora belopp betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Mot den bakgrunden har vi fått i uppdrag att överväga om det finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Vi har därför undersökt hur domstolarna beaktar brottslighetens systematik och omfattning när de enskilda beloppen inte varit så höga att brottsligheten kan anses vara grov endast på den grunden.

I sökningen har begreppen "'grovt bidragsbrott' systematiskt större omfattning" använts.

Göta hovrätt, dom den 19 december 2017 i mål B 1101-17

Målet rörde grovt bidragsbrott med påstående om att RB vid 68 tillfällen lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan när han ansökt om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, vilket orsakat fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalats ut eller betalats ut med ett för högt belopp. Försäkringskassan hade sammanlagt betalat ut 388 291 kronor för mycket till RB under en period om knappt tre år. Som skäl att bedöma brotten som grova anförde angav åklagaren att det sammantaget rört ett betydande belopp samt då varje brott ingått i en brottslighet som utövats systematiskt.

RB erkände gärningarna men ansåg att de skulle bedömas som bidragsbrott av normalgraden.

Tingsrätten fann att åtalet var styrkt men att gärningarna skulle rubriceras som brott av normalgraden. Ett tillfälle var därför preskriberat. RB dömdes alltså för bidragsbrott i 67 fall.

Efter överklagande dömde hovrätten RB för grovt bidragsbrott vid 56 tillfällen och bidragsbrott vid elva tillfällen. Hovrätten konstaterade inledningsvis att vid bidragsbrott är det fråga om en gärning vid varje utbetalningstillfälle (se NJA 2012 s. 886), alltså i förevarande fall 68 gärningar. Frågan var hur gärningarna skulle rubriceras. Hovrätten fann att gärningarna rört betydande belopp (388 291 kronor), men att ingen av de enskilda gärningarna hade föranlett högre felaktig utbetalning än 12 291 kronor. De enskilda gärningarna hade därmed inte avsett betydande belopp. När det sedan gällde frågan om att bedöma brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt, menade hovrätten att det i praxis framträder en tydlig återhållsamhet (se rättsfallen NJA 2007 s. 973, NJA 2012 s. 886 och NJA 2016 s. 1 143). Hovrätten konstaterade att RB (*under knappt ett års tid i den senare delen av tidsperioden, vår anmärkning*) vid 56 tillfällen oriktigt ansökt om och erhållit tillfällig föräldrapenning för vård av sina två barn, att ansökningarna avsett 56 av sammanlagt 60 veckor under perioden och alltså skett med en betydande frekvens. Utbetalningarna hade sammantaget avsett stora belopp (306 418 kronor). Enligt RB hade han ansökt om tillfällig föräldrapenning eftersom han förlorat sin förvärvsinkomst och ville kunna ha kvar sin tidigare levnadsstandard. Hovrättens slutsats blev att hans avsikt och plan redan från början varit att oriktigt tillskansa

sig tillfällig föräldrapenning för att täcka en förlorad förvärvsinkomst. Hovrätten fäste även vikt vid att RB ansökt om ersättning en vecka i taget och växlat varannan vecka mellan barnen. Det kunde hållas för visst att skälet till detta varit en medvetenhet om att det krävs läkarintyg från och med den åttonde kalenderdagen i barnets vårdperiod för att få fortsatt ersättning. Genom att begära tillfällig föräldrapenning växelvis varannan vecka för barnen hade RB kunnat få tillfällig föräldrapenning varje vecka utan att behöva lämna intyg till Försäkringskassan. Gärningarna hade därmed ingått i en brottslighet som utövats systematiskt och skulle därför bedömas som grovt bidragsbrott.

De övriga tolv ansökningarna hade inte ägt rum med någon tätare frekvens utan i de flesta fall med långa tidsintervall och var därför bidragsbrott av s.k. normalgrad. Den första gärningen var då preskriberad.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 14 september 2017 i mål B 432-17

Åtalet rörde grovt bidragsbrott med påstående om att EE i 40 ansökningar om ekonomiskt bistånd lämnat oriktiga uppgifter (att hon varit ensamstående trots att hon varit sammanboende och att hon hyrt en bostad och betalat hyra för den trots att så inte varit fallet, vår anmärkning). På så sätt skulle hon ha orsakat fara för att ekonomiskt bistånd felaktigt betalats ut till henne med sammanlagt 279 416 kronor. Som skäl för att bedöma brottet som grovt angavs att det sammanlagt rört betydande belopp, skett systematiskt under flera års tid samt att EE använt sig av falska handlingar och förfalskat annans namnteckning.

Tingsrätten dömde EE för grovt bidragsbrott. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten konstaterade att varje ansökan utgjorde ett brott. Vid rubriceringen vägde hovrätten in att det högsta belopp som betalats ut uppgått till cirka 11 000 kronor, men också att EE under cirka tre och ett halvt års tid använt sig av systemet för försörjningsstöd på ett otillåtet sätt, använt falska handlingar och att det sammanlagda belopp som betalats ut till henne uppgick till drygt 279 000 kronor. Varje gärning bedömdes därför som grovt brott.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 16 december 2016 i mål B 1353-16

BL åtalades för grovt bidragsbrott med påstående om att han underlåtit att anmäla till Försäkringskassan att han arbetat heltid och i ansökningar om bostadstillägg lämnat felaktiga uppgifter om sina inkomster och då orsakat fara för att sjukersättning och bostadstillägg felaktigt skulle betalas ut till honom. De felaktiga utbetalningarna uppgick till totalt 237 011 kronor och hade ägt rum vid 31 tillfällen under knappt två och ett halvt års tid. Åklagaren menade att brotten skulle anses som grova eftersom den felaktiga ersättningen tillsammans rört ett betydande belopp.

Tingsrätten dömde BL för grovt bidragsbrott enligt åtalet. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och bedömde gärningarna som brott av normalgraden. Hovrätten fann att det totalt sett rört sig om ett betydande belopp. Varje utbetalning borde dock, i enlighet med vad Högsta domstolen uttalat i NJA 2012 s. 886, bedömas som ett bidragsbrott. Eftersom ingen av utbetalningarna ensam uppgick till ett betydande belopp, och då det inte heller i övrigt fanns skäl att bedöma gärningarna som grova skulle de bedömas som bidragsbrott av normalgraden.

Göta hovrätt, dom den 16 december 2016 i mål B 672-16

Åtalet rörde grovt bidragsbrott under knappt ett års tid gällande felaktigt utbetalad assistansersättning. RH påstods ha agerat tillsammans och i samförstånd med andra personer, som tidigare dömts i samma mål. Som skäl att bedöma gärningarna som grova brott angavs att de avsett betydande belopp och utövats systematiskt under längre tid.

Tingsrätten dömde RH för grovt bidragsbrott.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde RH för medhjälp till bidragsbrott. I fråga om antalet gärningar och hur de skulle rubriceras anförde hovrätten följande. Enligt hovrätten bör utgångspunkten vid den typ av bidragsbrott som här är fråga om vara att varje utbetalning som kopplas till en assistansräkning med tillhörande tidrapporter utgör en gärning (jfr rättsfallen NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886). Varken betraktade vart och ett för sig eller sammanlagt avser de felaktigt utbetalade beloppen

(620 000 kronor, vår anmärkning) så betydande värden att brottsligheten redan därigenom bör hänföras till grovt bidragsbrott. Även om brottsligheten har utövats systematiskt och präglats av viss förslagenhet finner hovrätten sammantaget omständigheterna inte så försvårande att brotten ska bedömas som grova. De är inte heller ringa utan ska i stället bedömas som bidragsbrott av den så kallade normalgraden.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 21 september 2016 i mål B 1944-16

Åtalet beträffande SA rörde grovt bidragsbrott som bestått i att han tillsammans med fem assistenter lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan genom att SA i samband med utredningen om hans behov av assistansersättning lämnat felaktiga uppgifter om sitt hälsotillstånd, kraftigt överdrivit sitt hjälpbehov och spelat sjuk. Han och assistenterna hade i räkningar och tidrapporter redovisat att de utfört arbete åt SA när arbetet aldrig ägt rum eller vart fall inte varit av sån art att det berättigat till ersättning. Sammanlagt skulle 4 397 390 kronor betalats ut felaktigt under drygt fem års tid. Som skäl för att bedöma brottsligheten som grov angavs att den rört betydande belopp och ingått i en verksamhet som utövats systematiskt och i större omfattning.

Tingsrätten dömde SA för bl.a. grovt bidragsbrott till fängelse tre år. (*Domen omfattade också ett ringa vapenbrott. Det framgick inte att detta hade någon betydelse för straffets längd*, *vår anmärkning*).

I fråga om brottets rubricering konstaterade tingsrätten att huvudregeln är att varje månadsvis utbetalning som kopplas till en assistansräkning utgör ett brott i sig. Eftersom månadsutbetalningen till beloppet ofta inte är alltför hög kan beloppet i sig inte kvalificera vart och ett av brotten som grova. Det fanns dock en rad försvårande omständigheter, som att gärningen pågått under fem år, sammantaget avsåg ett mycket högt belopp, att SA lurat sina läkare genom att bl.a. inta tabletter för att bli slö inför läkarbesök och simulerat svår smärta. Efter en viss närmare angiven tidpunkt bedömde tingsrätten att det funnits en uppgjord brottsplan och att gärningarna därför skulle ses som delar av ett systematiskt brottsligt förfarande. Den samlade brottsligheten bedömdes som grovt bidragsbrott.

Efter överklagande fastställde hovrätten domen i fråga om skuld och påföljd. Ifråga om bl.a. rubricering anslöt sig hovrätten till tingsrättens bedömning. Straffvärdet var visserligen något högre, menade hovrätten, än de tre års fängelse som tingsrätten kommit fram till. Hovrätten gjorde dock en annan bedömning av vilken betydelse den tid som gått sedan brotten begicks skulle tillmätas. Brottsligheten sträckte sig från 2007 fram till september 2012. (*Hovrättens dom meddelades alltså fyra år efter brottslighetens slut, vår anmärkning.*) Mot bakgrund av två rättsfall från Högsta domstolen[5] och med hänsyn till den aktuella brottslighetens art menade hovrätten att den tid som förflutit sedan brottsligheten begicks skulle beaktas i viss mån vid straffmätningen. Straffvärdet var dock så högt, ansåg hovrätten, att påföljden inte kunde bestämmas till mindre än tre års fängelse. (*Eftersom bara den tilltalade överklagat domen kunde hovrätten av processuella skäl inte döma till ett strängare straff, vår anmärkning*).

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 28 april 2016 i mål B 5320-15

Fem personer åtalades för grovt bidragsbrott som avsåg felaktigt utbetalad assistansersättning om närmare sju miljoner kronor under fyra års tid. Som skäl att bedöma brottsligheten som grov angavs att den rört betydande belopp samt ingått i en verksamhet som utövats systematiskt och i större omfattning.

Tingsrätten dömde de tilltalade för grovt bidragsbrott enligt åtalet. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och skärpte straffet för fyra av de tilltalade från tre år till tre år och sex månader.[6] I fråga om rubricering fann hovrätten att bidragsbrottet var grovt eftersom det rört betydande belopp samt ingått i en verksamhet som utövats systematiskt och i större omfattning. När det gällde straffvärdet vägde hovrätten in att det felaktigt utbetalda beloppet var närmare sju miljoner kronor. Att brottsligheten skett systematiskt och i större omfattning skulle enligt hovrätten, utöver att bidragsbrottet rubriceras som grovt, även påverka straffvärdet i höjande riktning. Brottsligheten, som pågått under flera år, hade

[5] NJA 2015 s. 417 och NJA 2012 s. 826.
[6] För en av de tilltalade som dömts till icke frihetsberövande straff fastställdes domen.

varit svårupptäckt. Det fanns enligt hovrätten skäl att se mycket allvarligt på en brottslighet som förutom att den tar i anspråk allmänna medel och därmed minskar utrymmet för de personer som verkligen har behov av assistansersättning också skadar förtroendet för välfärdssystemet. Även dessa omständigheter höjde straffvärdet.

Göta hovrätt, dom den 4 mars 2016 i mål B 1885-15

Målet rörde CA och KA som varit anställda i ett assistansbolag. De åtalades för bl.a. grovt bidragsbrott med påstående i huvudsak om att de gemensamt och i samråd/samförstånd vid tolv tillfällen genom andra personer lämnat oriktiga uppgifter i tidsredovisningar till Försäkringskassan om att CA utfört assistans/hur många timmar denne utfört och på så sätt orsakat fara för att assistansersättning felaktigt betalats ut, eller betalats ut med för högt belopp om sammanlagt 550 095 kronor. Som skäl att bedöma brottet som grovt angavs att gärningarna ingått som ett led i en brottslighet som skett systematiskt och i större omfattning, att osanna handlingar använts samt att gärningarna sammantaget avsett betydande belopp.

CA och KA förnekade brott.

Tingsrätten dömde CA och KA för bl.a. grovt bidragsbrott. När det gällde rubriceringen tog tingsrätten fasta på att det sammanlagda oriktigt undandragna beloppet översteg fem basbelopp, att osanna handlingar använts vid varje tillfälle och att förfarandet varit systematiskt. Det kunde därför finnas skäl att anse vart och ett av de tio tillfällena som ett grovt bidragsbrott. Eftersom stämningsansökan endast omfattade talan om ansvar för ett brott godtog tingsrätten den uppfattningen.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde CA och KA för bidragsbrott. I fråga om deras förfarande skulle bedömas som ett eller flera brott fann hovrätten att var och en av de felaktiga utbetalningarna skulle bedömas som ett brott (jfr rättsfallet NJA 2007 s. 973). Även om brottsligheten utövats systematiskt och haft en viss förslagenhet, var omständigheterna inte så försvårande att brotten skulle bedömas som grova.

Svea hovrätt, dom den 23 juli 2015 i mål B 5912-14

Avgörandet rörde ett omfattande missbruk av assistansersättningen, det s.k. Södertälje-målet eller Assistans-målet. Hovrätten bedömde gärningarna som bedrägerier mot Försäkringskassan i de delar de avsett assistansersättningen och bidragsbrott avseende egna ansökningar om socialförsäkringsförmåner. Vad gällde bidragsbrotten var det fråga om en gärning vid varje utbetalningstillfälle. I rubriceringsfrågan redogjorde hovrätten för de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om bedrägerier respektive bidragsbrott ska bedömas som grovt och konstaterade sedan:

> Uppräkningarna är inte uttömmande utan även andra omständigheter kan medföra att brottet rubriceras som grovt. En helhetsbedömning av förhållandena vid brotten ska alltid göras (se NJA 2007 s. 973).
>
> Inte vid något tillfälle har de enskilda belopp som utbetalats enligt åtalspunkterna 3–47 från Försäkringskassan varit av så betydande värde att varje enskild gärning redan på den grunden är att bedöma som grovt brott. I flera åtalspunkter har emellertid det sammanlagda utbetalade beloppet från Försäkringskassan avsett betydande värden vilket hovrätten anser ska beaktas vid gradindelningen av brotten (jfr NJA 1985 s. 444 och Martin Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis med mera, 5 uppl. 2013 s. 501). Gärningarna utgör även en serie av likartade brott där osanna intyg genomgående använts vid genomförandet av brotten. Redan inledningsvis har det, som hovrätten tidigare anfört, funnits en brottsplan att tillskansa sig ersättningar i form av assistansersättning. Detsamma gäller andra ekonomiska förmåner som man inte har varit berättigad till. Förfarandet har upprepats och pågått fram till tillslaget mot [företaget] i november 2012. Brottsligheten har därmed ingått i en planerad och organiserad brottslighet som skett systematiskt och i större omfattning. [...]Med beaktande av ovanstående anser hovrätten att samtliga gärningar, med undantag för de bedömningar som hovrätten gjort under åtalspunkterna 28, 34, 39 och 40, ska bedömas som grova bedrägerier respektive grova bidragsbrott (domen, s. 124).[7]

[7] Dessa gärningar som gällde bidragsbrott bedömdes som brott av normalgraden för de enskilda, men grova bidragsbrott för huvudmännens delaktighet i de åtal som avsåg ansökningar om och utbetalningar av personliga socialförsäkringsförmåner.

Hovrätten Västra Sverige, dom den 10 januari 2013 i mål B 2701-12

JA åtalades för bl.a. grovt bidragsbrott med påstående om att han, delvis i samförstånd med en annan person, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan orsakat fara för att assistansersättning felaktigt betalats ut eller betalats ut med ett för högt belopp om sammanlagt 5 828 804 kronor. Det som lades JA till last var i huvudsak att han hade överdrivit sitt behov av assistans och inte anmält till Försäkringskassan att han inte har haft behov av assistans för de grundläggande behoven. Åklagaren menade att gärningarna skulle bedömas som grova eftersom de utövats systematiskt och avsett sammantaget betydande belopp. Åtalet omfattade en tidsperiod om drygt fyra år.

Tingsrätten dömde JA för bl.a. grovt bidragsbrott till fängelse tre år och uttalade särskilt att det inte fanns skäl att skärpa påföljden ytterligare med hänsyn till den övriga brottslighet som JA dömdes för (*olaga hot och övergrepp i rättssak i vardera ett fall, vår anmärkning*). Domen överklagades till hovrätten som fastställde tingsrättens dom. När det gällde rubriceringsfrågan konstaterade hovrätten att de brottsliga gärningarna, i linje med Högsta domstolens avgöranden, inte utgjorde ett utan flera bidragsbrott. På de skäl som åklagarna anfört var det fråga om grova brott.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 12 mars 2012 i mål B 34-12

RK åtalades för grovt bedrägeri och grovt bidragsbrott med påstående om att han lämnat oriktiga uppgifter om en anhörigs hälsotillstånd och sjukdom och på så sätt orsakat felaktig utbetalning av assistansersättning, bilstöd och vårdbidrag om drygt två miljoner kronor under knappt sju års tid. Som skäl för att brotten skulle bedömas som grova angavs att RK vid vilseledandet begagnat sig av en anhörigs beroendeställning till honom, att brottsligheten utövats systematiskt och avsett betydande värde/belopp.

Tingsrätten dömde RK enligt åtalet och bedömde gärningarna som bedrägeri i tiden före det att bidragsbrottslagen trädde i kraft och som bidragsbrott för tiden därefter. I fråga om rubricering fann tingsrätten att brottsligheten varit synnerligen förslagen och inne-

fattat ett vilseledande av såväl myndigheter som sjukvårdspersonal. Den hade utövats systematiskt under många år och avsett stora belopp. Tingsrätten vägde också in att brottsligheten innefattat ett utnyttjande av RK:s dotter. Eftersom brottsligheten inte riktat sig mot dottern fick den omständigheten större genomslag vid straffmätningen än vid brottens rubricering. Alldeles oavsett detta, menade tingsrätten, var brottsligheten att bedöma som grov.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom på så sätt att brottsligheten i sin helhet bedömdes som grovt bidragsbrott. På de skäl som tingsrätten anfört skulle bidragsbrotten bedömas som grova. Hovrätten sänkte straffet från fyra års fängelse till tre. När det gällde straffvärdet vägde hovrätten in följande omständigheter.

> Den brottslighet som RK nu döms för har pågått under lång tid och avser stora belopp. Den har också inneburit ett mycket förslaget utnyttjande av offentliga bidragssystem och vilseledande av myndigheter och sjukvårdspersonal. Det är vidare synnerligen försvårande att RK utnyttjat sin dotter som ett led i brottsligheten, vilket inneburit att hon under större delen av sin barndom fått leva ett ytterst begränsat liv. Mot bakgrund av detta har brottsligheten ett högt straffvärde, dock lägre än det tingsrätten kommit fram till. Enligt hovrättens mening motsvarar straffvärdet fängelse tre år. Med hänsyn till straffvärdet kan någon annan påföljd än fängelse inte komma ifråga. Skäl att vid straffmätningen avvika från straffvärdet har inte framkommit. Påföljden ska alltså bestämmas till fängelse tre år.

7.5 Bristande uppsåt – en genomgång av frikännande domar

I avsnittet redovisar vi avgöranden där den tilltalades agerande objektivt sett har utgjort ett bidragsbrott, men där åtalet har ogillats eftersom det inte bevisats att han eller hon haft uppsåt, dvs. varit medveten om att ha lämnat oriktiga uppgifter eller sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Utöver detta har vi redovisat ett fall där domstolen har uttalat sig om den tilltalades uppsåt trots att det objektivt sett inte har ansetts vara fråga om ett bidragsbrott.

Vid sökningen har orden ”bidragsbrott ogilla* uppsåt” använts.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 16 juni 2016 i mål B 1510-17

FA åtalades för bidragsbrott med påstående om att han lämnat oriktiga uppgifter och underlåtit att anmäla förändrade förhållanden avseende sin ekonomiska situation till Migrationsverket och på det sättet orsakat felaktiga utbetalningar vid sex tillfällen om totalt 11 407 kronor.

Av utredningen framgick att FA arbetat och haft inkomst samtidigt som han fick dagersättning från Migrationsverket. Det innebar att han när han ansökte om dagersättningen inte hade noll kronor i inkomst som han skriftligen uppgett i ansökan. FA var enligt lag eller förordning skyldig att anmäla ändrade förhållanden och hade skriftligen intygat att han måste meddela Migrationsverket om ändrade förhållanden.

Tingsrättens majoritet ogillade åtalet. Rent objektivt sett utgjorde FA:s agerande bidragsbrott. Det var däremot inte bevisat att han agerat uppsåtligen. Enligt FA skrev han noll kronor i inkomst eftersom han ännu inte fått lön från sitt arbete. Tingsrätten ansåg inte att åklagaren lyckats motbevisa invändningen om att lönen inte hade betalats ut när ansökan gjordes. Enligt tingsrätten var det inte uteslutet att FA uppfattat det som att med inkomst menas den lön som han faktiskt fått. Eftersom han inte erhållit någon lön vid tiden för ansökan var det inte bevisat att FA uppsåtligen lämnade oriktiga uppgifter. FA hade också hävdat att Migrationsverket sagt till honom att alla handlingar skulle skickas in genom hans offentliga biträde och att han gett en kopia på sitt anställningsavtal till biträdet. Åklagaren ansågs inte heller ha motbevisat detta påstående och FA:s berättelse var inte heller så osannolik att den kunde lämnas utan avseende. Det var därmed inte bevisat att FA haft uppsåt att underlåta att anmäla förändrade förhållanden avseende sin ekonomiska situation.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom.

Göta hovrätt, dom den 30 september 2013 i mål B 522-13

EK åtalades för bidragsbrott med påstående om att han vid tre tillfällen i kassakort till en viss arbetslöshetskassa underlåtit att redovisa att han varit föräldraledig och fått föräldrapenning från Försäk-

ringskassan. På det sättet skulle han ha orsakat fara för att arbetslöshetsersättning betalats ut med ett 13 600 kronor för högt belopp.

Enligt EK ansökte han om föräldraledighet hos Försäkringskassan eftersom han och familjen skulle resa till hans hemland för att närvara vid en begravning. Resan blev inställd pga. att hustrun blev sjuk och han fick ta hand om allting i hemmet, däribland de tre små barnen. Han tänkte inte på att han lämnade in tre deklarationer där han begärde arbetslöshetsersättning trots ansökan om föräldrapenning. EK menade att han varit han stressad, dels av familjesituationen, dels av att hans barndomsvän hittats omkommen i hemlandet.

Utredningen visade att det tydligt angavs på båda blanketterna att det skulle anges om arbetslöshets- respektive försäkringskasseersättning utgick.

Tingsrätten ogillade åtalet. I fråga om uppsåtet menade tingsrätten att EK gjort ett uppriktigt intryck. Samtidigt var främst blanketternas utseende och innehåll graverande för honom. Kravet för att det ska anses vara ställt utom rimligt tvivel att en person begått en brottslig handling innebär att alla andra möjliga alternativ i princip ska vara uteslutna. Mot bakgrund av vad EK berättat om sin livssituation vid den aktuella tiden ansåg tingsrätten att det inte helt kunde uteslutas att han saknat uppsåt att begå brott.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom.

Svea hovrätt, dom den 3 juni 2013 i mål B 8980-12

AS åtalades för bidragsbrott med påstående om att hon underlåtit att till Försäkringskassan anmäla ändrade förhållanden genom att inte ansöka om steglös avräkning. Detta skulle ha lett till att hon oriktigt fått sjukersättning med 106 184 kronor, trots att hon arbetat heltid och haft full lön. Åtalet omfattade en tidsperiod om två år.

Av utredningen framgick bl.a. följande. AS hade arbetat heltid sedan oktober 2007 och då fått besked från Försäkringskassan att hennes sjukersättning var vilande till januari 2009. Då underrättades Försäkringskassan om att AS fortfarande arbetade heltid. I beslut samma månad meddelade Försäkringskassan att hennes preliminära sjukersättning minskades till noll kronor för resterande del av året på grund av inkomsten. Under perioden hade AS genomgått en besvärlig skilsmässa som bl.a. gjort att hon känt sig tvingad att

arbeta heltid för att hålla sig borta från den gemensamma bostaden och att be banken att inte skicka kontoutdrag eftersom exmaken sökte igenom hennes bankaffärer och undanhöll hennes post.

Tingsrätten dömde AS för bidragsbrott. Efter överklagande ogillade hovrätten åtalet.

Hovrätten konstaterade att det måste finnas stöd i lag eller förordning för att straffansvar ska inträda för en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Försäkringskassan hade beslutat att minska inkomsten till noll pga. heltidsarbete. Eftersom AS fortsatte att arbeta heltid ifrågasatte hovrätten vilka ändrade förhållanden som hon enligt lag varit skyldig att anmäla. Att det av Försäkringskassans informationsblad framgick att en ansökan om steglös avräkning skulle lämnas in för varje kalenderår kunde enligt hovrätten inte anses medföra att underlåtenheten att lämna in en sådan ansökan för den aktuella perioden skulle vara straffbar. Hovrätten hade ingen anledning att ifrågasätta uppgifterna om AS:s personliga omständigheter och levnadsförhållanden under de aktuella åren. Under alla förhållanden fanns det mot dessa uppgifter varken någonting i utredningen som visade att AS medvetet eller med någon form av uppsåt under någon tid som omfattades av åtalet underlät att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 7 november 2011 i mål B 441-11

FS åtalades bl.a. för bidragsbrott med påstående om att han vid fem tillfällen uppsåtligen lämnat oriktiga uppgifter i en ansökan om arbetslöshetsersättning och på så sätt orsakat att ekonomisk ersättning om sammanlagt 26 832 kronor felaktigt betalats ut till honom. Han skulle då ha uppgett sig vara helt arbetslös trots att han samtidigt fått föräldrapenning.

De faktiska uppgifterna var parterna överens om. Frågan var om FS agerat uppsåtligen eller grovt oaktsamt. FS menade att han inte läste ansökningshandlingarna ordentligt och uppfattade därför inte att han inte skulle markera att han var arbetslös när han hade föräldrapenning. Han kryssade i att han var arbetslös eftersom han fortfarande sökte arbete. Enligt FS skötte hans f.d. hustru alla kontakter med myndigheter och talade om för honom hur han skulle fylla i ansökningarna. Han förstod att något var fel först när han

upptäckte att han fått dubbla utbetalningar till sitt konto. Enligt FS tog han då omedelbart kontakt med a-kassan och påtalade detta.

Tingsrätten dömde FS för vårdslöst bidragsbrott. Efter överklagande – där åklagaren yrkade att FS skulle dömas för bidragsbrott och ogilla åtalet för vårdslöst brott eftersom det var preskriberat – ändrade hovrätten tingsrättens dom och ogillade åtalet. Hovrätten konstaterade att även om det fanns mycket som talade för att FS insåg att han lämnade oriktiga uppgifter till a-kassan var hans uppgifter inte så osannolika att de kunde lämnas utan avseende. Hovrätten pekade också på att utbetalningen av föräldrapenning för juli månad under den aktuella perioden skedde först i september. Detta gav i viss mån stöd åt FS:s uppgifter och förklarade varför det dröjde en tid innan han reagerade på att han fick dubbla ersättningar. Vid en samlad bedömning fann hovrätten, i likhet med tingsrätten, att det inte var visat att FS lämnat de oriktiga uppgifterna med uppsåt att felaktigt få ut ersättning från a-kassan.

Svea hovrätt, dom den 2 februari 2010 i mål B 7464-09

PSM åtalades för bidragsbrott med påstående om att han lämnat oriktiga uppgifter till socialförvaltningen genom att i ansökningar om ekonomiskt bistånd vid tre tillfällen under samma år underlåtit att uppge att han haft inkomster och därigenom orsakat fara för att socialbidrag betalats ut med för högt belopp. Sammanlagt skulle 7 049 kronor ha betalats ut felaktigt.

Av utredningen framgick att PSM inte informerat socialtjänsten om att han haft inkomster från pokerspel på Internet samt att han fått socialbidrag utbetalt med för höga belopp enligt vad som påståtts. PSM berättade att han läst igenom pappren som han skrev under och att han förstod att inkomster skulle redovisas i ansökan. Däremot insåg han inte att vinster från pokerspel var en sådan inkomst och förnekade därför att han haft uppsåt till bidragsbrott.

Tingsrätten ogillade åtalet. I fråga om uppsåtet konstaterade tingsrätten att det avgörande var vilken kunskap och uppfattning PSM haft om sin skyldighet att lämna uppgifter. När den enskildes insikter ska bedömas är det av särskild betydelse att de blanketter som används måste vara utformade på ett sådant sätt att det för förmånstagaren är tydligt vilka uppgifter som ska lämnas i fråga om

exempelvis inkomster och liknande (se prop. 2006/07:80, s. 80). Av den sanningsförbindelse som PSM undertecknat framgick att i begreppet inkomster ingick alla former av inkomster och tillgångar. Mer än 25 olika former av ersättning räknades upp i dokumentet. Det förhållande att spel- eller lotterivinster över huvud taget inte nämndes talade enligt tingsrätten i viss mån för att PSM inte förstått att pokervinster skulle redovisas som inkomst. Till detta kom att PSM självmant berättat för socialtjänsten om sitt pokerspel, vilket han knappast skulle ha gjort om han haft för avsikt att lura socialtjänsten att betala ut för höga belopp till honom. Vid en samlad bedömning fann tingsrätten att PSM saknat uppsåt i förhållande till att vinsterna skulle redovisas som inkomst.

Sedan domen överklagats instämde hovrätten i tingsrättens bedömning och fastställde domen.

Svea hovrätt, dom den 20 april 2010 i mål B 7404-09

MD åtalades för bidragsbrott med påstående om att han vid sex tillfällen underlåtit att anmäla förändrade förhållanden, som han varit skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, då han inte upplyst socialtjänsten om att hans inkomster ökat. Detta skulle ha lett till att socialbidrag betalats ut till honom med ett för högt belopp om 6 146 kronor.

Av utredningen framgick att MD i samband med att han ansökte om socialbidrag undertecknade en s.k. sanningsförsäkran. Där fanns information om sökandens skyldighet att informera om sina inkomst- och arbetsförhållanden samt ändringar i dessa. MD hade sedan månadsvis ansökt om och fått socialbidrag. Ansökningshandlingarna hade upprättats av handläggare vid socialtjänsten och undertecknats av MD. Vid tidpunkten för den första ansökan hade MD uppdrag av kommunen som kontaktperson för en person med ett arvode om 588 kronor netto. Han kom därefter att få flera sådana uppdrag, vilket innebar att hans månadsinkomst ökade. I ansökningarna för den tid som omfattades av åtalet angavs dock månadsinkomsten fortfarande till 588 kronor netto. Det ledde till utbetalat socialbidrag med det för höga belopp som påståtts.

MD berättade att han upplevde att kommunen kände till mer om hans förhållanden än han själv gjorde och menade att han inte

agerat uppsåtligen. Om han misstänkt att han fått ett alltför högt socialbidrag skulle han genast ha underrättat kommunen om detta.

Tingsrättens majoritet ogillade åtalet. Två ledamöter var dock skiljaktiga och ville döma MD för bidragsbrott. I fråga om uppsåtet konstaterade tingsrätten att det belopp som utbetalats för mycket varje månad varit förhållandevis blygsamt. Beloppen i sig var således inte så pass stora att MD redan på den grunden måste ha förstått att bidraget varit för högt. Samtliga ansökningshandlingar har upprättats av handläggare inom socialtjänsten och MD hade inte haft någon annan uppdragsgivare än kommunen. Mot den bakgrunden framstod hans påstående om att han utgått från att handläggarna kände till hans nya inkomst och självmant ändrade inkomstuppgiften som rimlig. Visserligen hade handläggaren gått igenom blanketten med MD vid varje ansökningstillfälle. Rätten ifrågasatte dock inte MD:s uppgifter om sitt hälsotillstånd under den aktuella perioden (*att han led av en djup depression, försökte undvika allt pappersarbete och skrev på blanketterna utan att fundera närmare på innehållet, vår anmärkning*) och att det lett till att han inte uppmärksammat att inkomstuppgiften i blanketten inte längre var korrekt. Tingsrätten fanns att det inte var tillförlitligen utrett att underlåtenheten varit uppsåtlig.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom.

Svea hovrätt, dom den 22 april 2010 i mål B 7617-09

JM åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott med påstående om i huvudsak att han vid åtta tillfällen lämnat oriktiga uppgifter till företrädare för en kommun och på så sätt orsakat fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalats ut med 43 476 kronor. De oriktiga uppgifterna skulle ha bestått i att han förtigit att han fått en skadeståndsutbetalning om 152 500 kronor. Åtalet omfattade även ett påstående om bedrägeri avseende tre tillfällen innan bidragsbrottslagen trätt i kraft.

Utredningen visade att JM ansökt om och fått försörjningsstöd enligt vad som påståtts, att han fått en försäkringsersättning om 152 500 kronor och att han inte tagit upp den i ansökningarna trots att det av blanketterna framgått att ”ALL annan inkomst/skadestånd, arv, livränta etc.” skulle anges. Att JM inte redovisat ersätt-

ningen förklarade han med att han inte såg det som inkomst utan en ideell ersättning för förlusten av ett öga.

Tingsrättens majoritet dömde JM enligt åtalet. Ordföranden var dock skiljaktig och ville ogilla åtalet.

Efter överklagade ogillade hovrätten åtalet. Hovrätten ansåg att uppgifterna om hur JM sett på ersättningen fick stöd framför allt av omständigheterna i samband med att den kom till kommunens kännedom. Det var nämligen JM själv som tog kontakt med socialförvaltningen i samband med att hans far skulle köpa en bostadsrätt till honom. JM visade då upp ett skattebesked av vilket det framgick att han hade ekonomiska tillgångar och ränteinkomster. Att JM självmant skulle ha lämnat denna information till socialförvaltningen om han dessförinnan medvetet undanhållit att han fått en försäkringsersättning föreföll enligt hovrätten osannolikt. Sammantaget var det inte visat att JM haft uppsåt att lämna oriktiga uppgifter. Han hade heller inte agerat grovt oaktsamt.

7.6 Brister i utredningen som skäl till frikännande domar

I avsnittet redovisar vi avgöranden där domstolen funnit att utredningen inte varit tillräcklig för att kunna meddela en fällande dom. Målen har kommit till vår kännedom i samband med de övriga sökningar vi gjort under arbetet med praxisgenomgången.

Svea hovrätt, dom den 24 maj 2017 i mål B 10578-16

ET åtalades för bidragsbrott med påstående om att han i ansökan om ekonomiskt bistånd vid tolv tillfällen lämnat oriktiga uppgifter till en kommun genom att utelämna uppgift om inkomst från försäkringsbolag, vilket innebar att sammanlagt 107 435 kronor betalades ut felaktigt till honom.

Av utredningen framgick att ET ansökt om och fått utbetalat de belopp som påståtts, att han fått ersättning från sitt försäkringsbolag under den aktuella perioden med sammanlagt drygt 400 000 kronor vid två tillfällen samt erhållit livränta med 2 083 kronor varje månad därefter. ET hade inte redovisat några tillgångar i ansökningarna om bistånd och inte heller inkomsterna från försäkringsbolaget, trots att

han informerats om att försäkringsutbetalningar var sådana inkomster som skulle uppges vid ansökan.

Tingsrätten dömde ET för bidragsbrott. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde ET för bidragsbrott vid endast tre tillfällen. När det gällde de tre första ansökningarna menade hovrätten att ET med hänsyn till blanketternas utformning måste ha insett att han var skyldig att uppge åtminstone en av de utbetalningar som skett från försäkringsbolaget. Det var därför bevisat att ET uppsåtligen lämnat oriktiga uppgifter vid dessa ansökningar, vilket lett till att bidrag felaktigt utbetalats till honom. Vid de senare ansökningarna var det däremot inte bevisat att ET förstått att inkomsterna från utbetalningarna fortfarande skulle redovisas och han hade därför inte uppsåtligen lämnat felaktiga uppgifter i den delen. När det gällde utbetalningen av livräntan fann hovrätten att ET visserligen insett att han var skyldig att redovisa den, men det var inte utrett i vilken grad livräntan i sig skulle ha påverkat hans rätt till bidrag. Vid hovrättens huvudförhandling yrkade åklagaren därför att ET inte skulle dömas för bidragsbrott om hovrätten skulle finna att det bara var utlämnandet av livräntan som kunde läggas honom till last. Hovrätten ogillade därför åtalet när det gällde de nio senare ansökningstillfällena som avsåg livräntan.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 8 september 2016 i mål B 247-16

JJ åtalades för bidragsbrott vid elva tillfällen med påstående om att han lämnat oriktiga uppgifter om sin arbetslöshet och på så sätt orsakat att ersättning felaktigt har utbetalats med sammanlagt 28 840 kronor avseende 98 ersättningsdagar. De oriktiga uppgifterna skulle ha bestått i att JJ på elektroniska kassakort lämnat felaktiga uppgifter om att han varit arbetslös när han under perioden utan avbrott haft heltidsanställning som oppositionsråd i en kommun med en månadslön om cirka 20 000 kronor.

JJ förnekade brott.

Tingsrätten dömde JJ enligt åtalet, med undantag för ett tillfälle där gärningen var preskriberad.

Efter överklagande ogillade hovrätten åtalet i sin helhet. Uppdraget var en sådan sysselsättning som JJ borde ha informerat arbetslöshetskassan om i samband med att han anmälde arbetslöshet efter att

hans anställning som lärare upphörde och hade inneburit att JJ inte varit helt arbetslös. När han ändå markerade att han var arbetslös på de kassakort som han gav in till arbetslöshetskassan hade han lämnat oriktiga uppgifter. Frågan var om han genom sina oriktiga uppgifter orsakat att ersättning felaktigt har betalats ut till honom med de belopp som åklagaren har gjort gällande. Hovrätten menade att utredningen inte tillät någon säker slutsats om vilken följd det hade fått för hans rätt till arbetslöshetsersättning om a-kassan hade fått kännedom om hans politiska uppdrag innan kassan beslutade att betala ut ersättning till honom. Det kunde därför inte uteslutas att JJ kunde ha haft rätt till viss ersättning även om a-kassan hade beaktat hans politiska uppdrag. Varje felaktig utbetalning av ersättning, som ska betraktas som ett brott, hade i sådant fall kunnat uppgå till ett så begränsat belopp att gärningarna – trots systematiken – skulle kunna vara att bedöma som ringa brott. Brotten skulle då vara preskriberade. Under dessa förhållanden fann hovrätten att åtalet i sin helhet skulle ogillas.

Hovrätten för Övre Norrland, dom den 18 februari 2016 i mål B 799-15

I-L S åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott. Det som lades henne till last var sammanfattningsvis att hon vid tre tillfällen lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden genom att hon inte tagit upp samtliga sina förtroendeuppdrag och inte informerat om en halvtidstjänst som ombudsman. På så sätt hade 16 320 kronor felaktigt kommit att utbetalas till henne i arbetslöshetsersättning från en viss arbetslöshetskassa. Det vårdslösa brottet avsåg, med beaktande av preskriptionsreglerna, en av de tre aktuella utbetalningarna med 3 400 kronor. Åklagaren lade ned åtalet beträffande ytterligare fyra efterföljande betalningar, då det inte längre förelåg tillräckliga skäl för åtalet och gärningarna inte omfattades av uppsåt.

I-L S förnekade gärningarna och begärde frikännande dom i de nedlagda delarna.

Av utredningen framgick att I-L S under den period som åtalet avsåg ansökte om arbetslöshetsersättning från den aktuella arbetslöshetskassan. Ansökan ledde till ett flertal utbetalningar av arbetslöshetsersättning. I samband med ansökan anmälde hon skriftligen

att hon hade ett politiskt uppdrag som gruppledare. I-L S hade vidare flera andra politiska uppdrag samt från en viss angiven tidpunkt en halvtidsanställning som ombudsman för ett politiskt parti.

Tingsrätten meddelade frikännande dom i de nedlagda delarna och dömde I-L S för bidragsbrott enligt åtalet.

Efter överklagande ogillade hovrätten åtalet. Hovrätten konstaterade att på de blanketter som I-L S lämnat till arbetslöshetskassan hade ett flertal av hennes politiska uppdrag och hennes halvtidsanställning inte antecknats. Det var uppgifter som hon enligt 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring varit skyldig att lämna. Enligt I-L S hade hon dock i telefonsamtal med vissa namngivna personer vid a-kassan informerat om samtliga sina förtroendeuppdrag och sin halvtidstjänst. Hovrätten framhöll att det av förarbetena till bidragsbrottslagen framgår att det inte finns något formkrav för lämnande av uppgifter och att dessa således kan lämnas såväl skriftligen som muntligen (se prop. 2006/07:80, s. 95). I-L S:s uppgifter, som framför allt vann stöd av att hon på kassakort redovisat all den tid hon lagt ned på arbete och förtroendeuppdrag, var inte av det slaget att de kunde lämnas utan avseende. Enligt MR (*anställd vid a-kassan som hörts som vittne på åklagarens begäran, vår anmärkning*) som inte varit i kontakt med I-L S under ansökningsprocessen, var arbetslöshetskassans handläggare väl insatta i regelverket. De skulle därför inte ha gett I-L S de anvisningar som hon påstod sig ha fått och skulle ha antecknat hennes uppgifter i tjänsteanteckningar. Hovrätten konstaterade att inga av de handläggare som varit inblandade i ärendet hörts i målet, trots att ett flertal fanns namngivna i utredningen. Vittnets allmänna uttalanden om handläggarnas rutiner och kunskaper var inte tillräckliga för att motbevisa I-L S:s uppgifter om att hon informerat arbetslöshetskassan om samtliga sina förtroendeuppdrag och sin halvtidstjänst. Eftersom det inte var bevisat att hon lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden ogillades åtalet.

Svea hovrätt, dom den 3 maj 2013 i mål B 9919-12

LL åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående i huvudsak om att hon underlåtit att underrätta Försäkringskassan om ändrade förhållanden i och med att hon börjat

arbeta och att därmed haft förbättrad arbetsförmåga. Detta skulle ha orsakat att sjukersättning och bostadstillägg utbetalats på felaktiga grunder med ett belopp om sammanlagt 103 195 kronor.

Av utredningen framgick LL under ett knappt års tid fått sjukersättning och bostadstillägg med det påstådda beloppet och att hon inte haft rätt till detta. LL menade att hon inte uppsåtligen låtit bli att anmäla till Försäkringskassan att hennes arbetsförmåga förbättrats och att inkomsten ökat. Enligt LL hade hon under den aktuella perioden haft tre olika handläggare hos Försäkringskassan, med vilka hon pratat om sin arbetsförmåga och sjukdom samt det erbjudande om heltidsanställning som hon fått.

Tingsrättens majoritet ogillade åtalet. Efter överklagande – där åklagaren justerade åtalet till att bara omfatta bidragsbrott – fastställde hovrätten tingsrättens dom. Enligt hovrätten fanns ingen utredning som sade emot vad LL berättat, t.ex. hade inte de tjänstemän som handlagt hennes ärende hörts. Uppgifterna var inte av det slaget att de kunde lämnas utan avseende. Att det saknades journalanteckningar hos Försäkringskassan om det möte som LL uppgett att hon haft med handläggaren Monika vid en viss angiven tidpunkt uteslöt inte, menade hovrätten, att ett möte faktiskt kunde ha ägt rum. Det var därför inte bevisat att LL:s uppsåt omfattade att hon varit skyldigt att göra en anmälan till Försäkringskassan om sina ändrade förhållanden.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 9 maj 2012 i mål B 3296-11

DS och hans hustru SS åtalades för bidragsbrott med påstående om att de lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden genom att de, som fått ekonomiskt bistånd, inte underrättat kommunen om att DS var näringsidkare och hade ett företag med intäkter samt att en son inte levt i hushållet utan varit placerad på ett ungdomshem. Åtalet omfattade elva månader och ett felaktigt utbetalat belopp om 153 273 kronor.

Av utredningen framkom att DS och SS ansökt om och beviljats de aktuella ersättningarna, att DS under perioden var enskild näringsidkare och drev en pizzeria samt att företaget gick med förlust. Det framkom också att en av DS:s hemmavarande söner under

perioden blev placerad på ungdomshem, men därefter fortfarande var folkbokförd på faderns adress.

Tingsrätten dömde DS för bidragsbrott och ogillade åtalet mot SS. Efter att DS överklagat domen fastställde hovrätten tingsrättens domslut i ansvarsdelen. Hovrätten kom fram till att när DS i ansökningarna varken uppgav att han var näringsidkare och hade ett företag eller att sonen inte bodde i hushållet hade det inneburit att han lämnat oriktiga uppgifter och orsakat felaktig utbetalning med det påstådda beloppet. När det gällde uppgiften om företaget kom hovrätten fram till att det var fråga om ett uppsåtligt bidragsbrott. I fråga om sonens bosättning konstaterade hovrätten att det i den blankett om information om försörjningsstöd som DS undertecknat angavs att sökanden i ansökan ska uppge de personer som är boende ”och/eller folkbokförda” på sökandens adress. Eftersom sonen efter omhändertagandet var fortsatt folkbokförd på DS adress var det enligt hovrätten inte styrkt att DS uppsåtligen lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden i den delen.

Svea hovrätt, dom den 17 oktober 2011 i mål B 4322-11

CNG åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att han underlåtit att anmäla ändrade förhållanden till CSN, att han inte under vårterminen ett visst år längre studerade heltid och därmed inte hade rätt till studiemedel i den omfattningen. På så sätt skulle han ha orsakat att studiemedel felaktigt utbetalats med sammanlagt 13 685 kronor till honom.

Av utredningen framgick att CNG, när han uppbar studiemedel i april och maj aktuellt år, inte hade tagit tillräckligt med poäng för att kunna läsa den kurs som han sökt studiemedel för under vårterminen. CNG menade att han inte av grov oaktsamhet underlåtit att anmäla att han inte längre studerade heltid.

Tingsrättens majoritet ogillade åtalet. Efter överklagande – där åklagaren justerat åtalet till att omfatta vårdslöst bidragsbrott – fastställde hovrättens majoritet tingsrättens dom.

Hovrätten menade att varken åklagaren eller CNG närmare utvecklat vad de menade med att ”studera”. Enligt hovrätten tycktes åklagaren mena att CNG inte har studerat eftersom han inte har registrerats på eller följt någon pågående kurs under vårterminen

och därför skulle ha anmält till CSN att han inte följde kurserna på det sätt som förutsattes när han beviljades studiemedel för denna period. Enligt CNG hade han visst studerat på heltid under vårterminen genom självstudier och inte trott att han därigenom gjort något som behövde anmälas till CSN.

Hovrätten kunde inte hitta någon bestämmelse i lag eller förordning som klart och tydligt angav att CNG under den avsedda tiden skulle anses ha minskat sin studieomfattning och som medfört att han inte hade rätt till de studiemedel som betalades ut. Det saknades skäl att ifrågasätta att han ansåg sig studera heltid. Genom CSN:s beslut beviljades CNG studiemedel för studier under två terminer på aktuell utbildningslinje. I den information som tagits in i beslutet informerades CNG bl.a. om att han, för att kunna få studiemedel *igen* (*hovrättens kursivering*) behövde klara av 1,125 poäng per vecka, vilket på 40 veckor motsvarar 45 poäng. Informationen gav enligt hovrätten intrycket av att prövningen om erforderliga studieresultat uppnåtts görs i efterhand när den studerande på nytt söker studiemedel. Att han trott sig med bibehållet studiemedel kunna läsa ikapp det han missat under hösten föregående år och tidigare samma termin tedde sig mot bakgrund av detta som i viss mån förståeligt. Hovrätten vägde in detta, att det var fråga om en otydlig och svårtillgänglig reglering och fann att underlåtenheten att anmäla eventuellt ändrade förhållanden i fråga om studier på heltid inte kunde anses som så grovt oaktsamt att det var fråga om ett vårdslöst bidragsbrott.

Ett hovrättsråd var skiljaktig ifråga om motiveringen och menade att det såvitt har framkommit, inte fanns någon bestämmelse i lag eller förordning som föreskriver att CNG under de förhållanden som var aktuella i målet varit skyldig att göra en anmälan till CSN. Vid sådan bedömning brast det i en grundläggande förutsättning för straffansvar och åtalet skulle ogillas redan på denna grund.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 18 juni 2010 i mål B 384-10

KA åtalades för bidragsbrott med påstående om att han vid fyra tillfällen lämnat oriktiga uppgifter i ansökan om sjukpenning från Försäkringskassan genom att intyga att han på grund av sjukdom inte kunnat stå till arbetsmarknadens förfogande eller arbeta alls

under perioden trots att han arbetat deltid vid en kommun och fått lön. På så sätt skulle han ha orsakat fara för att sjukpenning betalats ut med sammanlagt 8 308 kronor mer än vad han haft rätt till. Beloppet hade också betalats ut. Åtalet omfattade även ett påstående om bedrägeri för tiden före det att bidragsbrottslagen trätt ikraft.

Av utredningen framgick att KA lämnat felaktiga uppgifter till Försäkringskassan och att han till följd av detta fått ut sjukersättning som han inte har varit berättigad till. Han förnekade att det skett uppsåtligen. KA hade arbetat bl.a. som tolk åt en kommun men varit sjukskriven på heltid på grund av hjärtproblem. När han skulle fylla i blanketterna, åkte han till Försäkringskassans kontor, där någon instruerade hur han skulle göra. Han förstod inte att han gjorde fel och trodde att det arbete han utförde ”inte räknades”.

Tingsrätten ogillade åtalet. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten konstaterade att KA bott i Sverige sedan år 1992 och behärskade det svenska språket väl. Under den aktuella tiden hade han fått inte helt obetydliga förvärvsinkomster och borde enligt hovrätten ha insett att detta inte gick att förena med full sjukpenning. Hovrätten framhöll emellertid att det krävdes uppsåt för att dömas för bidragsbrott och menade att detta var vanskligt att bedöma på grundval av den utredning som åklagaren hade åberopat. Hovrätten tog fasta på att de dokument där de felaktiga uppgifterna lämnades inte hade visats upp i målet. Det var därför svårt, ansåg hovrätten, att bedöma vilket utrymme för missförstånd som fanns. Det var därför inte styrkt mot KAs förnekande att han har haft uppsåt att lämna felaktiga uppgifter.

7.7 Invändningar om språkförbistring, missuppfattning av regler och liknande

Under vårt arbete har det framförts att invändningar om språkförbistring, missuppfattning av regler eller dåligt mående ofta återkommer i mål om bidragsbrott som förklaring till varför personen menar att han eller hon inte agerat med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Vi har därför samlat ett antal avgöranden där domstolarna behandlat just sådana frågor.

Svea hovrätt, dom den 18 september 2017 i mål B 6127-17

HK åtalades för bidragsbrott med påstående om att han vid ansökan om arbetslöshetsersättning angett oriktiga uppgifter om sin arbetssituation, att han varit arbetslös vid tidpunkter han i själva verket arbetat. Detta skulle ha inneburit att arbetslöshetskassan felaktigt utbetalat ersättning med 9 600 kronor. Det hände vid sex tillfällen under en tvåmånadersperiod.

HK erkände de faktiska omständigheterna, men motsatte sig att dömas för brott med hänvisning till att han inte haft uppsåt.

Av utredningen framgick att HK lämnat felaktiga uppgifter vilket lett till de utbetalningar som påståtts. Frågan var om han agerat med uppsåt. Enligt HK, som sade sig tala dålig svenska, kunde han inte få hjälp med ansökningarna av sin svenskspråkiga fru eftersom att de vid tillfället var osams. I stället gick han till a-kassan där personalen visade honom hur han skulle fylla i kassakorten. Sedan fyllde han även i kassakort hemma. När han frågade personalen vad som skulle hända om det uppstod något fel sa de att inget skulle hända, utan att han bara skulle få betala tillbaka det han fått.

Tingsrätten dömde HK för bidragsbrott enligt åtalet. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten gjorde inte någon annan bedömning än tingsrätten i frågan om HK begått gärningarna med uppsåt. Uppgiften om att han fått besked från arbetslöshetskassan att ”inget skulle hända” om ”något blev fel” med kassakorten kunde enligt hovrätten inte leda till frihet från ansvar på grund av straffrättsvillfarelse.

Hovrätten för Skåne och Blekinge, dom den 27 oktober 2016 i mål B 685-16

MS åtalades för bidragsbrott. Det som lades henne till last var att hon i ansökan om tillfällig föräldrapenning hos Försäkringskassan vid elva tillfällen lämnat oriktiga uppgifter genom att begära tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn, trots att hon själv varit sjuk, inte skulle ha arbetat, arbetat men barnet har inte varit frånvarande från skolan samt att hon från och med en viss angiven tidpunkt inte haft någon anställning. På så sätt skulle hon ha orsakat att drygt 39 000 kronor betalats ut felaktigt till henne. Åtalet omfattade en tidsperiod om cirka fem månader.

MS förnekade gärningarna. Hon berättade sammanfattningsvis att hennes ena barn avled i början av perioden, vilket påverkade henne kraftigt och att hon hade oklara minnesbilder från den tiden. Utredningen visade att MS lämnat oriktiga uppgifter i ansökningar på det sätt som påståtts, vilket lett till utbetalningar med det angivna beloppet.

Tingsrätten dömde MS för bidragsbrott enligt åtalet. Tingsrätten konstaterade att MS fyllt i ansökan om tillfällig föräldrapenning elektroniskt och därvid gjort en aktiv handling. Hon hade då bl.a. angett orsaken till ansökan såsom sjukt barn och även fyllt i sjukdomsorsaken. Vidare hade hon fyllt i vilka dagar hon begärt ersättning för och undertecknat ansökan elektroniskt. Enligt tingsrätten visade ansökningarna att MS på ett aktivt och medvetet sätt begärt ersättning vid de olika tillfällena. Det måste också ha stått klart för henne, även i den tunga period som hon befann sig i, att ersättning från Försäkringskassan gällande tillfällig föräldrapenning inte skulle utgå när hon själv var sjuk, inte skulle arbeta eller när barnet inte var sjukt. Förhållandena var sammantaget sådana att MS skulle dömas för bidragsbrott på det sätt som åklagaren påstått.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom.

Svea hovrätt, dom den 26 juni 2016 i mål B 3982-15

ID åtalades för bidragsbrott. Åklagaren påstod att följande hade hänt. ID hade ansökt om ersättning från en viss arbetslöshetskassa och därvid lämnat oriktiga uppgifter genom att på i vart fall 30 kassakort intyga att han arbetat 603 timmar och därutöver varit arbetslös trots att han rätteligen arbetat 1 681 timmar. ID hade underlåtit att deklarera 1 078 timmar. Uppgiften hade medfört fara för att arbetslöshetsersättning felaktigt skulle betalas ut, vilket också har skett med 54 716 kronor. Åtalet omfattade en tidsperiod om drygt ett och ett halvt år.

ID erkände att han agerat enligt det påstådda händelseförloppet men motsatte sig ansvar dels för att brotten skulle rubriceras som ringa och därför var preskriberade, dels för att han saknade uppsåt. Enligt ID arbetade han som timvikarie och fyllde i kassakorten löpande och utefter vad han hade arbetat. ID berättade att han använde sin almanacka, där han hade skrivit upp de timmar han arbe-

tade, som underlag och att han trodde att han fyllde i på rätt sätt. Vid ett fåtal tillfällen hjälpte hans fru honom att fylla i kassakorten och då utifrån de timmar han antecknat i almanackan.

Tingsrätten dömde ID för bidragsbrott enligt åtalet. Efter att ha konstaterat att det i objektiv mening var bevisat att han begått gärningen fann tingsrätten att han också agerat uppsåtligen. Det grundades på systematiken i hans agerande, den information ID fått när han skulle fylla i kassakorten samt att han tidigare återkrävts på betalning av arbetslöshetsersättning och tidigare dömts för samma slags brottslighet. Sammantaget innebar detta att han måste insett att han lämnade oriktiga uppgifter på det sätt som påståtts. Han ansågs därför även ha uppsåt till att uppgifterna medfört fara för att arbetslöshetsersättning felaktigt skulle betalas ut, vilket också skett med 54 716 kronor. Samma bedömning gjordes beträffande de kassakort som ID låtit sin fru fylla i på uppdrag av honom. Tingsrätten fann att varje ifyllt kassakort och den efterföljande betalningen motsvarade ett brott. Det var därför fråga om 30 brott. Trots att 15 av de 30 kassakorten rörde belopp som understeg 1 500 kronor och därmed vid en rent beloppsmässig bedömning kunde anses som ringa, medförde brottslighetens systematik att även dessa brott ansågs vara av den s.k. normalgraden.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 2 maj 2016 i mål B 703-16

A-C C åtalades för bidragsbrott med påstående om att hon vid fem tillfällen under tre månaders tid genom att lämna oriktiga uppgifter i ansökan till en a-kassa orsakat att arbetslöshetsersättning med sammanlagt 25 840 kronor felaktigt betalats ut till henne. De oriktiga uppgifterna skulle ha bestått i att hon fyllt i att hon varit arbetslös och inte redovisat att hon arbetat.

A-C C medgav det faktiska händelseförloppet men förnekade brott med hänvisning till bristande uppsåt. Enligt A-C C skickade hon inte in kassakorten för att hon var arbetslös, utan för att hon saknade inkomst. Hon tänkte inte efter ordentligt eftersom hon befann sig mitt i en separation där hon var hotad till livet av sin exsambo och mer eller mindre fått fly med sin dotter. Hon hade gått på a-kassa tidigare, så hon visste hur man fyller i kassakorten. Hon

fick inte dubbel ersättning eftersom det tog två månader innan hon fick sin första lön och tänkte att det blev någon slags karens eller att hon kanske kunde betala tillbaka senare.

Tingsrätten dömde A-C C för bidragsbrott enligt åtalet. Enligt tingsrätten var det utrett att hon lämnat oriktiga uppgifter i ansökan vilket lett till att ersättning felaktigt har betalats ut till henne. De objektiva förutsättningarna för ansvar var alltså uppfyllda. I fråga om A-C C begått gärningarna uppsåtligen vägde tingsrätten in att hon tidigare fått a-kassa och det rörde sig om flera ansökningstillfällen fördelade över en tidsperiod om cirka tre månader. Även om hennes första lön betalades ut först efter två månaders arbete så måste hon enligt tingsrätten ha varit medveten om att hon skulle få lön för samma period som hon fick a-kassa. Av såväl kassakorten som informationsbladet framgick vidare tydligt att ersättning inte betalas ut för tid då man är anställd. Där angavs inte heller något om ”karens” eller liknande. Vid dessa förhållanden menade tingsrätten att A-C C, som inte heller påstått att hon gjort några närmare efterforskningar om hur det närmare förhöll sig, måste ha insett att det fanns en avsevärd risk att hon felaktigt skulle få a-kassa under samma period som hon skulle få lön. När hon trots detta ansökt om ersättning hade hon haft uppsåt till gärningen. Åtalet var därmed styrkt.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom i skuldfrågan.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 21 april 2016 i mål B 5386-15

GB åtalades för bidragsbrott. Det som lades honom till last var att han under ett halvårs tid lämnat oriktiga uppgifter till en a-kassa genom att uppge att han var arbetslös trots att han var anställd och/eller fick lön från sin arbetsgivare. På så vis orsakade han att sammanlagt 88 110 kronor betalades ut felaktigt till honom.

GB förnekade brott och menade att han under de första tre månaderna som åtalet gällde hade haft en obetald praktikplats. För tiden därefter hade han fått ersättning både från sin arbetsgivare och från a-kassan men inte haft uppsåt till att uppgifterna han lämnat skulle vara felaktiga. Enligt GB hade a-kassan informerat honom

om att han kunde fortsätta ”stämpla” även sedan han börjat få lön från sin arbetsgivare.

Tingsrätten fann att det inte var visat att GB fått ersättning från sin praktikplats under de tre första månaderna som omfattades av åtalet och ogillade därför dessa delar, liksom åtalet för en utbetalning som skett efter den tid som omfattades av gärningsbeskrivningen. GB dömdes för bidragsbrott vid två tillfällen om totalt 27 240 kronor.

Efter överklagande fastställde hovrätten domen i skuldfrågan. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning att de uppgifter som GB lämnat om att han muntligen informerat a-kassan om sina ändrade inkomst- och arbetsförhållanden var så opreciserade och svävande att hans berättelse inte kunde läggas till grund för domstolens bedömning. Han hade överhuvudtaget inte kunnat redogöra för vilken information han lämnat till a-kassan vid vilken tidpunkt. Av den av skriftliga utredningen som åklagaren åberopat framkom att GB varit i kontakt med a-kassan per telefon vid tre tillfällen under det aktuella året och att ingen av dessa kontakter rört ändrade inkomst- eller arbetsförhållanden. Det kunde enligt hovrätten förvisso inte helt uteslutas att GB haft fler kontakter med a-kassan än vad som framgår av anteckningarna. Påståendet om att han skulle ha fått ett godkännande från a-kassan att uppbära full arbetslöshetsersättning samtidigt som han förvärvsarbetade på heltid föll emellertid enligt hovrätten på sin egen orimlighet. Genom att i oförändrad omfattning begära och uppbära arbetslöshetsersättning och utan att meddela ändrade förhållanden till a-kassan, under förevändningen att han trodde sig ha rätt att ”stämpla upp” till en ”full” lön, hade GB enligt hovrättens bedömning avsiktligen orsakat att en ekonomisk förmån felaktigt betalats ut till honom. Gärningen var sålunda bevisad.

Hovrätten prövade sedan frågan om s.k. straffrättsvillfarelse. Det innebär att även om en gärning begåtts uppsåtligen kan gärningsmannen (under vissa begränsade förutsättningar som närmare anges i 24 kap.9 § brottsbalken) gå fri från ansvar på grund av att han var okunnig om att gärningen var förbjuden. Endast om gärningsmannen saknat möjlighet att förstå att gärningen var otillåten eller om hans bristande kännedom härom av annan orsak måste bedömas som uppenbart ursäktlig, ska ansvarsfrihet inträda (se prop. 1993/94:130, s. 74). När det gäller av gärningsmannen själv

gjorda efterforskningar måste dessa kunna redovisas detaljerat. Blir inte uppgifterna på detta sätt preciserade har åklagaren ingen möjlighet att motbevisa dem, vilket, om de ändå skulle godtas, i praktiken många gånger skulle innebära att även obefogade invändningar om straffrättsvillfarelse skulle leda till ansvarsfrihet (se tidigare nämnda prop., s. 60). Hovrätten fann att omständigheterna i detta fall inte var sådana att regeln om straffrättsvillfarelse ledde till ansvarsfrihet för GB.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 7 mars 2016 i mål B 46-16

SN åtalades för bidragsbrott. Det gjordes gällande att han underlåtit att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan att han fått inkomst från arbete samtidigt som han beviljats utbetald sjukpenning på grund sjukskrivning på heltid. På så sätt skulle han ha orsakat fara för att sjukpenning till ett sammanlagt belopp om 12 006 kronor felaktigt utbetalats till honom. Åtalet omfattade fem tillfällen under knappt tre månader.

SN medgav de faktiska omständigheterna, men förnekade brott. Han invände att sjukpenningen varit så låg att han befunnit sig i nöd och därmed varit tvungen att arbeta.

Utredningen visade att SN arbetat trots att han varit sjukskriven, att han varit skyldig att anmäla detta till Försäkringskassan som betalat ut sjukpenning som SN inte har haft rätt till.

Tingsrätten fann åtalet styrkt och dömde SN för bidragsbrott vid fem tillfällen, varav två bedömdes som ringa brott.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Som skäl för det angavs följande.

> SN har under aktuell tidsperiod ansökt om sjukpenning hos Försäkringskassan. I ansökan har han intygat att han är sjukskriven på heltid och att han inte har arbetat alls. Han har i ansökan även informerats om att det är straffbart att lämna felaktiga uppgifter och att inte meddela Försäkringskassan när uppgifterna förändras. SN har sedan återgått i arbete och underlåtit att meddela försäkringskassan om detta. Han har alltså agerat uppsåtligt för att tillskansa sig en ekonomisk förmån.
>
> SN har uppgett att han återgått i arbete trots att han varit sjuk på grund av att Försäkringskassan felaktigt beslutat om för låg sjukpenninggrundande inkomst vilket inneburit att han fått för låg sjukpen-

ning och att han därmed inte klarat sig ekonomiskt utan varit tvingad att återgå till arbete och att han därmed befunnit sig i en nödsituation.

Med nöd avses att fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap.4 § brottsbalken). Det förutsätts att situationen är akut eller på så sätt omedelbart överhängande att den som ingriper har mycket kort tid att överväga situationen och sina handlingsalternativ. Ett agerande som utförs i nöd kan var en aktiv handling såväl som ett passivt handlande, men måste i situationen anses vara försvarlig för att vara straffri.

Det finns ingen anledning att ifrågasätta SN:s uppgifter om anledningen till sitt handlande. Det har ändock inte förelegat en sådan akut faresituation att hans agerande är berättigat. Hovrätten konstaterar också att det är ett myndighetsansvar att fatta beslut om sjukpenninggrundande inkomst. Försäkringskassan har också i samband med SN:s ansökan om sjukpenning fattat ett sådant beslut den 22 april 2014, vilket efter SN begäran omprövades den 3 juni 2014. Även om den enskilde anser att ett myndighetsbeslut är felaktigt ger detta inte denne rätt att med åberopande av nödregeln ta sig rätten att agera för att motverka beslutet. Någon nödsituation har inte förelegat.

Svea hovrätt, dom den 26 januari 2016 i mål B 9901-15

FS åtalades – såvitt är intressant nu – för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott. Det som lades FS till last var att han i ansökan om föräldrapenning uppsåtligen lämnat oriktiga uppgifter om att han vårdat sin son vid vissa närmare angivna tillfällen trots att han arbetat samtliga dessa dagar förutom en dag när han haft semester och inte heller varit berättigad till föräldrapenning. FS påstods vidare ha ansökt om föräldrapenning med helt belopp med fem dagar per vecka under en närmare angiven period och därefter uppsåtligen underlåtit att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan innebärande att han arbetat samt själv varit sjuk.
På det sättet skulle han ha orsakat att föräldrapenning felaktigt betalats ut med sammanlagt 68 351 kronor. Åtalet omfattade en tidsperiod om åtta månader. Påståendet om vårdslöst brott gällde en något kortare tid och ett lägre belopp.

FS vidgick de faktiska omständigheterna men förnekade brott med hänvisning till att han har blivit uppmanad till sitt agerande av en handläggare hos Försäkringskassan.

Av utredningen framgick att han dels lämnat oriktiga uppgifter beträffande vård av barn, dels underlåtit att anmäla att han inte skulle vårda barn (det vill säga inte vara föräldraledig) enligt tidigare

ansökan och på så sätt orsakat fara för att föräldrapenning felaktigt betalas ut, vilket i realiteten också har skett. I målet hördes MC, anställd på Försäkringskassan. Hon kände inte till begreppet att ”låsa dagar” och inte heller att någon handläggare på Försäkringskassan skulle ha lämnat en upplysning med den innebörd som FS redogjort för. Hon kunde emellertid inte uttala sig om det enskilda fallet.

Tingsrätten dömde FS för bidragsbrott enligt åtalet.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten konstaterade liksom tingsrätten att FS vidgått de faktiska omständigheterna och att de objektiva förutsättningarna för ansvar därmed var uppfyllda. FS uppgift om att en handläggare på Försäkringskassan skulle ha uppmanat honom att helt i strid med gällande regelverk ansöka om föräldradagar vid tillfällen då han inte haft rätt att ta ut sådana var – i ljuset av MC:s vittnesmål och innehållet i den ansökan om föräldrapenning som FS dessutom skickat in till Försäkringskassan retroaktivt – så osannolik att den kunde lämnas helt utan avseende. FS hade således begått gärningarna uppsåtligen och inte varit i villfarelse om vilka regler som gällt.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 9 december 2015 i mål B 505-15

AK åtalades – såvitt är intressant nu – för bidragsbrott. Det som lades AK till last var att han till Arbetsförmedlingen i en månadsredovisning för etableringsersättning lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändringar han varit skyldig att anmäla. Det oriktiga skulle ha bestått i att AK inte antecknat frånvaro på någon av dagarna trots att han varit frånvarande från verksamhet enligt etableringsplanen under hela månaden. På det sättet skulle han ha orsakat en felaktig utbetalning med 6 468 kronor.

AK förnekade bidragsbrott men vidgick att han, av oaktsamhet, lämnat oriktiga uppgifter.

Tingsrätten ogillade åtalet med hänvisning till att det inte var styrkt att AK agerat med uppsåt.

Efter överklagande ändrade hovrätten domen och dömde AK för bidragsbrott enligt åtalet. I hovrätten justerades det till att AK begått gärningen uppsåtligen eller i vart fall av grov oaktsamhet. I skuldfrågan anförde hovrätten följande.

AK har uppgett att han inte var närvarande mer än en vecka under september månad 2013 och att han inte fyllde i någon frånvaro på blanketten som avsåg denna månad. Orsaken till detta var att han hade familjeproblem och var deprimerad. Han har inte medvetet försökt vilseleda arbetsförmedlingen att utbetala för hög ersättning för september månad 2013. Han har varit oaktsam eftersom han på något sätt blandat ihop blanketten för september månad 2013 med blanketten för augusti månad samma år.

Redan av AK:s egna uppgifter framgår att han medvetet underlåtit att redovisa frånvaro för september månad 2013. Vid nu angivna förhållanden finner hovrätten det ställt utom rimligt tvivel att AK uppsåtligen underlåtit att anteckna frånvaro för någon av dagarna för september 2013, trots att han varit frånvarande under större delen av månaden. Härigenom har han orsakat fara för att etableringsersättning skulle betalas ut med ett för högt belopp. Han ska således dömas för uppsåtligt bidragsbrott i enlighet med det anförda. Den gärning AK gjort sig skyldig till är inte att bedöma som ringa brott (se prop. 2006/07:80, s 96).

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 17 november 2015 i mål B 474-15

BP åtalades för bidragsbrott med påstående om att han inte anmält till Försäkringskassan att hans arbetsförmåga förbättrats på så sätt att han arbetat heltid och uppburit inkomster och därigenom ha orsakat att sjukersättning felaktigt utbetalats till honom vid 29 tillfällen med sammanlagt 293 123 kronor.

Av utredningen framgick att BP varit medveten om att han inte hade rätt till sjukersättning under den period som han arbetade och att han även kände till att han var skyldig att upplysa Försäkringskassan om sin arbetsförmåga. I samband med de första löneutbetalningarna hade han vid några tillfällen försökt uppsöka Försäkringskassans lokalkontor – som dock var stängt – och försökt få sin bank att återföra sjukersättningen till kassan vilket av tekniska skäl inte var möjligt.

BP gjorde gällande att han till följd av sina sjukdomsbesvär inte klarat av att underrätta Försäkringskassan under tiden därefter.

Tingsrätten dömde BP för bidragsbrott.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Ifråga om BP:s möjligheter att anmäla sin förbättrade arbetsförmåga till Försäkringskassan konstaterade hovrätten att han under närmare två års tid därefter kunnat sköta ett arbete som taxichaufför. Det talade mot att hans besvär medfört sådana hinder mot kontakter

med andra människor och myndigheter som han gjort gällande. Hovrätten tyckte även att det var rimligt att begära att BP skulle ha bett exempelvis någon anhörig eller arbetsgivaren om hjälp med att upplysa Försäkringskassan om de ändrade förhållandena. Det var därför klarlagt att BP uppsåtligen underlåtit att underrätta Försäkringskassan om att hans arbetsförmåga förbättrats samt om att han arbetat och uppburit inkomster.

Svea hovrätt, dom den 28 september 2015 i mål B 6349-15

SS åtalades för bidragsbrott med påstående om att han lämnat felaktiga uppgifter på fem kassakort och orsakat felaktiga utbetalningar om drygt 26 000 kronor.

SS medgav att han agerat på det sätt som åklagaren påstått men godtog inte att dömas för brott eftersom han inte uppsåtligen lämnat felaktiga uppgifter. Samtidigt som SS begärt arbetslöshetsersättning hade han fått utbetalat föräldrapenning. SS berättade att vid den tiden hade hans andra barn just fötts och han blev arbetslös. Eftersom hans fru var relativt nyanländ till Sverige och inte var integrerad i samhället ankom det på honom att sköta allt det praktiska och hålla många bollar i luften. Enligt SS var han väldigt stressad och läste endast igenom papperna slarvigt. Han reflekterade inte över kolumnen benämnd sjuk/föräldrapenning på kassakortet och inte heller över att det kom in dubbla ersättningar på kontot. Först när han fick återbetalningskravet förstod han att det hade blivit fel.

Tingsrätten ogillade åtalet med hänvisning till bristande uppsåt.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde SS för fem fall av bidragsbrott. I frågan om SS begått gärningarna uppsåtligen gjorde hovrätten följande överväganden.

> På samma sätt som tingsrätten anser hovrätten att utformningen av och innehållen i kassakorten samt den tillhörande instruktionen utgör graverande omständigheter för SS. Exempelvis finns på kassakorten en tydlig rubrik av vilken det kan utläsas att uppgifter om eventuell föräldrapenning ska lämnas. Till detta kommer att SS lämnat in kassakort vid flera tillfällen och ansökt om ny ersättning efter att de första ansökningarna lett till utbetalning. Då SS lämnat uppgifter om att han skötte det praktiska arbetet i familjen anser hovrätten att han haft förutsättningar att överblicka vilka förmåner som sökts, detta oavsett vid vilken tidpunkt han ansökte om föräldrapenning. Även med utgångspunkt i SS uppgifter om sin familjesituation och att han varit stressad

finner hovrätten att SS måste insett att det fanns en mycket hög risk för att han, genom att inte lämna uppgift om föräldrapenning på kassakorten, lämnat oriktiga uppgifter och därmed orsakat felaktiga utbetalningar. På grund av detta har SS också förhållit sig likgiltig inför att det varit fråga om oriktiga uppgifter med felaktiga utbetalningar som följd. Hovrätten anser därför att han begått gärningarna i åtalet med s.k. likgiltighetsuppsåt. Gärningarna ska rubriceras som fem fall av bidragsbrott.

Göta hovrätt, dom den 29 april 2013 i mål B 3411-12

MK (modern) och ASH (fadern) åtalades för bidragsbrott avseende felaktigt utbetalad föräldrapenning, barnbidrag och flerbarnstillägg samt bostadsbidrag genom att de underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som de varit skyldiga att anmäla när de för Försäkringskassan förtigit att hon och barnen under aktuell tid befunnit sig i Irak.

Av utredningen framgick att MK och ASH åsidosatt anmälningsskyldigheten, men de förnekade att det skett uppsåtligen. De ifrågasatte inte att Försäkringskassan haft information på arabiska på Internet, men däremot om det inkluderade information om anmälningsplikt för en person som avser att vara utomlands längre tid än sex månader. MK och ASH menade att de inte vetat om reglerna och att de inte heller haft anledning att eftersöka information.

Tingsrätten ogillade åtalet. Efter överklagade fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten konstaterade att varken MK eller ASH visste när MK, som avsett stanna två månader vilket kom att förlängas pga. sjukdom, skulle bli så frisk att hon kunde återvända med barnen till Sverige. Ingen av dem behärskade svenska språket och i vart fall ASH hade en särskilt anlitad tolk vid ett tillfälle men i övrigt hjälp med viss tolkning av vänner. De utdrag som åklagaren hade presenterat från Försäkringskassans hemsida visade enligt hovrätten inte att det där på arabiska redogjordes för anmälningsskyldigheten. Inte heller visade vittnesförhören med personal från Försäkringskassan att de blivit hänvisade till att ta del av sådan information eller att de på annat sätt fått information så att de förstod att det förelåg en anmälningsskyldighet. Åklagaren hade därmed inte visat att MK och ASH uppsåtligen underlåtit att fullgöra anmälningsskyldigheten.

Svea hovrätt, dom den 7 februari 2013 i mål B 13791-12

WK åtalades för bidragsbrott, alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att hon i tre olika begäran om föräldrapenning lämnat oriktiga uppgifter om att hon p.g.a. föräldraledighet inte skulle arbeta, när hon i själva verket förvärvsarbetat och fått lön. Åtalet omfattade en tidsperiod om sex månader och ett felaktigt utbetalat belopp om 36 700 kronor.

Av utredningen framgick att WK arbetat som sjukvårdsbiträde under de aktuella perioderna utan att anmäla det vilket lett till den felaktiga utbetalning som påståtts. WK förnekade att hon haft uppsåt att begå brott eller att hon har agerat med oaktsamhet. Enligt WK trodde hon att reglerna för föräldrapenning såg olika ut beträffande arbete på dagtid respektive på kvällstid och att hon gjort efterforskningar kring detta på internetfora och bland andra mammor.

Tingsrätten dömde WK för bidragsbrott. Tingsrätten framhöll att ansökningarna skett på enkelt utformade blanketter där utrymmet för feltolkning av texten måste betraktas som mycket litet och att WK vid två tillfällen kryssat i en ruta som följs av texten att hon inte avsåg att arbeta, samt vid ett tillfälle utelämnat att fylla i den angivna rutan. Vidare menade tingsrätten att WK, som under de aktuella perioderna arbetat som vårdbiträde vid 83 tillfällen med arbetspass som vanligtvis motsvarat 6,5 timmar, flera gånger arbetat i nära anslutning till att hon begärt föräldrapenning. Enligt WK hade hon slängt den information som hon fått från Försäkringskassan, utan att först läsa den. Tingsrätten fann därför att WK måste ha insett att det har förelegat sådana förhållanden – att hon förvärvsarbetade och att hon hade fler arbetsgivare än de hon angett i ansökningarna – som hon varit skyldig att anmäla till Försäkringskassan. Att hon ofta blev inringd av sina arbetsgivare med kort varsel samt att hon arbetat som vikarie och inte hos den ordinarie arbetsgivaren förändrade inte bedömningen. Vidare måste WK ha insett att hennes underlåtenhet att anmäla dessa förhållanden orsakat fara för att en ekonomisk förmån felaktigt har betalats ut. WK hade därmed handlat med uppsåt.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom i skuldfrågan med motiveringen att hovrätten inte gjorde någon annan bedömning än den tingsrätten gjort.

Svea hovrätt, dom den 19 juni 2012 i mål B 335-12

FM åtalades för bidragsbrott med påstående om att han, sammanfattningsvis, ansökt om och beviljats studiemedel för heltidsstudier i en termin motsvarande 30 poäng, men med avsikt att endast läsa en kurs om 7,5 poäng, vilket inneburit att han vid ansökan uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnat oriktig uppgift och heller inte därefter anmält ändrade förhållanden som han varit skyldig att göra.

Av utredningen framgick att FM under terminen avslutat sina studier på grund av psykisk ohälsa, vilket han inte anmält till CSN.

Tingsrätten ogillade åtalet. Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde FM för bidragsbrott bestående i att han underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning att FM inte uppsåtligen hade lämnat felaktiga uppgifter till CSN och att oaktsamhetsbrottet vad gäller lämnande av uppgift var preskriberat. Mot bakgrund av att FM tidigare terminer ansökt om och beviljats studiemedel samt att han i samband med att han fick del av beslutet om att han beviljats studiemedel fick tydlig information om att han var skyldig att anmäla ändrade förhållanden till CSN fann hovrätten att FM varit medveten om att han var skyldig att till CSN anmäla att hans studier inte kom att omfatta det antal poäng som angavs i ansökan. Hans underlåtenhet att göra så har skett uppsåtligen och lett till att studiemedel betalats ut med ett för högt belopp.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 24 april 2013 i mål B 3361-12

DJ åtalades för bidragsbrott med påstående om att han vid fem tillfällen angett i kassakort till en a-kassa att han varit helt arbetslös, trots att han arbetat helt eller delvis. De oriktiga uppgifterna som han lämnat hade medfört att arbetslöshetsersättning avseende en angiven vecka ett visst år och fyra skilda veckor påföljande år betalats ut felaktigt med sammanlagt 6 120 kronor. Åtalet omfattade nio månaders tid.

DJ medgav de faktiska omständigheterna men förnekade att han haft uppsåt att begå brott.

Tingsrätten ogillade åtalet.

Efter överklagande ändrade hovrätten tingsrättens dom och dömde DJ för bidragsbrott. Hovrätten fann att DJ agerat uppsåtligen. I fråga om hur gärningarna skulle rubriceras konstaterade hovrätten att DJ vid fem olika tillfällen ansökt om ersättning från arbetslöshetskassan och därvid uppgett oriktiga uppgifter vilket föranlett att ersättning felaktigt betalats ut. Varje tillfälle framstod enligt hovrätten som en avgränsad händelse och tidsintervallet mellan gärningarna varierade. Även om förfarandet med tiden hade upprepats föreföll det knappast naturligt att anse att det inneburit en sådan systematik att brottsligheten skulle bedömas som ett enda brott, utan varje gärningstillfälle skulle bedömas för sig. De tre första utbetalningarna, som understigit 800 kronor, skulle enligt etablerad praxis bedömas som ringa brott medan de två sista utbetalningarna, som överstigit det nämnda beloppet, som brott av normalgraden.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 30 maj 2012 i mål B 2931-11

AE åtalades för bidragsbrott alternativt vårdslöst bidragsbrott, med påstående om att han vid tre tillfällen uppsåtligen, eller i vart fall av grov oaktsamhet, lämnat oriktiga uppgifter till en a-kassa genom att deklarera att han varit helt arbetslös trots att han haft deltidsarbete med lön i Danmark. Åtalet omfattade en tidsperiod om tre månader och ett felaktigt utbetalat belopp om sammanlagt 20 400 kronor.

Av utredningen framgick att AE lämnat oriktiga uppgifter vilket lett till felaktiga utbetalningar enligt åtalet. AE menade att han inte förstod att arbetet i Danmark påverkade hans rätt till svensk arbetslöshetskassa, att han inte visste vad som gällde och att det var svårt att få information från arbetslöshetskassan.

Tingsrätten dömde AE för bidragsbrott. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Ifråga om uppsåtet menade hovrätten att AE, som vänt sig till arbetslöshetskassan efter att ha förlorat sitt arbete, inte kunde ha varit omedveten om att ersättning från kassan utgår till följd av just bristen på arbete. För att han förstod att uppgifter om arbetet i Danmark var relevanta för hans rätt till ersättning från a-kassan talade dessutom att han i kassakort avseende veckan efter den sista som avsågs med åtalet lämnade information om att han arbetat i Danmark. Hovrätten tvekade därför inte att slå fast att AE insåg att uppgifterna han lämnade till kassan

var oriktiga och att han genom att lämna dessa framkallade en risk för de felaktiga utbetalningarna.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 27 september 2011 i mål B 507-11

P-O S åtalades för bl.a. grovt bidragsbrott med påstående om att han genom att inte anmäla ändrade förhållanden, nämligen att han var fullt arbetsför och förvärvsarbetade, orsakat en felaktig utbetalning om 455 000 kronor. Åtalet omfattade även påståenden om grovt bedrägeri för tiden innan bidragsbrottslagen trätt i kraft samt försök till grovt bedrägeri genom att han försökt lura ett försäkringsbolag att betala ut trafikskadeersättning om 1,4 miljoner kronor för inkomst och pensionsförluster pga. arbetsoförmåga samtidigt som han var fullt arbetsför och förvärvsarbetade.

Av utredningen framgick att P-O S diagnostiserats med en hjärnskada efter en trafikolycka, vilket lett till att Försäkringskassan beviljat honom förtidspension och sedermera sjukersättning, handikappersättning och livränta som betalats ut under en rad år. P-O S hade under två års tid arbetat i Norge på en oljeplattform och fått lön för detta, något som han inte anmält till Försäkringskassan.

Tingsrätten dömde P-O S för brott enligt åtalet. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. När det gällde frågan om P-O S agerat med uppsåt inledde hovrätten med följande.

> Den grundläggande förutsättningen för att uppsåt över huvud taget ska kunna föreligga brukar formuleras som ett krav på att gärningsmannen ska ha varit i tillräcklig grad medveten om vad han har gjort. Kravet på medvetenhet innefattar emellertid inte något krav på att handlandet ska ha föregåtts vare sig av några överväganden eller av något beslut att handla (eller att avstå från att handla). Som exempel på fall där uppsåt inte anses ha förelegat, vid sidan av fall där det rört sig om rena reflexrörelser, har i praxis och doktrin nämnts sådana där det har varit fråga om handlande i sömntillstånd eller där gärningsmannen av någon annan anledning befunnit sig i ett tillstånd av sänkt medvetenhet. Att frågan om i vilka fall en person rent rättsligt ska anses ha handlat utan uppsåt ska bedömas förhållandevis strängt framgår av det s.k. Rödebymålet (RH 2008:90) där det, trots att rättspsykiatriskt sakkunniga uttalade att den tilltalade vid gärningstillfället saknat förmåga till rationellt tänkande och saknat medvetenhet om vad han gjorde, ändå ansågs att gärningsmannen hade haft uppsåt. Det stränga kravet hänger samman med att endast den som handlat rent reflexmässigt eller som

> annars inte har varit medveten om sitt handlande och därmed inte heller har haft någon reell möjlighet att avstå från att begå gärningen bör kunna undgå straffrättsligt ansvar.

Hovrätten fortsatte med att bemöta vittnesmålet från en överläkare som konstaterat att det var minst lika troligt att P-O S handlande styrts av hans hjärnskada som att han begått gärningarna med ont uppsåt samt angett att det fanns tre tänkbara förklaringar till gärningarna. Hovrätten fann att förklaringen att P-O S skulle ha blivit missförstådd eller trott sig ha lämnat uppgifter som han inte lämnat inte vann något stöd av den övriga utredningen i målet. När det gällde åtalet för grovt bedrägeri och bidragsbrott framgick det enligt hovrätten av P-O S:s egna uppgifter att han inte varit i kontakt med Försäkringskassan, eftersom han själv påpekat att sambon påmint honom flera gånger om att han måste anmäla sina ändrade förhållanden till kassan. Det kunde således inte heller här ha varit fråga om ett missförstånd eller om att han trott att han lämnat uppgifter som han inte lämnat. Att P-O S planerat att genomföra en viss sak men inte kommit till skott kunde visserligen vara en förklaring till att han dröjt med att meddela Försäkringskassan, men det innebar inte att han inte gjort det medvetet. Till detta kom andra omständigheter som talade för att P-O S handlat medvetet, som att han själv uppgett att han förstod att han skulle kunna bli av med ersättningen om han anmälde till Försäkringskassan att han arbetade och att han kontaktat kassan för att fråga om en planerad flytt till Spanien skulle påverka hans rätt till ersättning. Sammantaget fann hovrätten att P-O S begått gärningarna uppsåtligen.

Göta hovrätt, dom den 11 oktober 2011 i mål B 2319-11

SG åtalades för bidragsbrott med påstående om att han till en kommun uppsåtligen lämnat oriktiga uppgifter och därigenom orsakat fara för att ekonomiskt bistånd skulle betalats ut med för högt belopp, genom att han i ansökan underlåtit att uppge att han haft tillgångar. Detta hade lett till att ekonomiskt bistånd beviljats och betalats ut till honom med 7 457 kronor.

Av utredningen framgick att SG kryssat ”nej” i rutorna om han har tillgångar på bank eller övriga tillgångar och att försörjningsstöd efter det betalats ut till honom. SG medgav att han hade

60 000 kronor hemma som han inte satt in på banken eftersom han visste att man då inte får bidrag, men ifrågasatte systemet för försörjningsstöd och varför han inte skulle ha kunnat hushålla med sina pengar och därmed sparat en del. SG menade att han inte haft uppsåt att lura kommunen och i varje fall var i villfarelse om reglerna.

Tingsrätten dömde SG för bidragsbrott. Tingsrätten lyfte fram att SG haft försörjningsstöd sedan tretton år tillbaka och att han då fick information om att alla inkomster skulle uppges samt att SG kände till att man får försörjningsstöd för att man inte kan försörja sig själv. Enligt tingsrätten hade SG varit väl medveten om att man inte får ha pengar på banken för att vara berättigad till försörjningsstöd och att pengar på banken är detsamma som pengar hemma i dvd-fodral. Att då ha en så stor summa som 60 000 kronor hemma utan att lämna uppgift om det till socialnämnden vid en ansökan om ekonomiskt bistånd innebar enligt tingsrätten att han uppsåtligen lämnat en oriktig uppgift som gjort att han har beviljats ekonomiskt bistånd. Enligt tingsrätten hade han inte heller varit i villfarelse om reglerna.

Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom.

8 Överväganden och förslag

8.1 Vissa förmåner behöver ett starkare straffrättsligt skydd

Ett av bidragsbrottslagens syften är att skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt och vara en tydlig markering om att brott mot välfärdssystemen är oacceptabla. I propositionen underströk regeringen att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak bör vara lika starkt som på skatteområdet (prop. 2006/07:80, s. 39–41).

I våra direktiv betonar regeringen att det finns väsentliga särdrag i välfärdssystemens funktion och betydelse som gör att det finns anledning att betrakta angrepp mot dessa som särskilt allvarliga. Utbetalningarna från systemen är i många fall av stor betydelse, eller avgörande, för enskildas försörjning. Det finns därför krav på en effektiv och snabb hantering av utbetalningarna. Inom systemen hanteras vidare en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar, samtidigt som det finns vissa begränsningar i möjligheterna till kontroll. Även om kontrollsystemen har effektiviserats, och åtgärder kan vidtas för att åstadkomma ytterligare effektiviseringar, kommer systemen även framöver att vara beroende av uppgifter från förmånstagare och andra som t.ex. utfärdar intyg eller liknande. Det krävs att dessa lämnar nödvändiga uppgifter samt visar lojalitet mot välfärdssystemen och aktsamhet vid uppgiftslämnandet. Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att säkerställa detta.

Flera utredningar och myndigheter har påtalat att det finns behov av att utvidga lagarnas tillämpningsområden (se vidare avsnitt 8.1.1.). En del av vårt uppdrag är därför att utreda om det finns skäl att i något avseende förändra tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar

från välfärdssystemen. En viktig utgångspunkt för detta arbete bör enligt direktiven vara att avgränsningen av lagarnas tillämpningsområde även i fortsättningen ska vara tydlig och lättillgänglig.

8.1.1 Kritik mot att bidragsbrottslagens tillämpningsområde är för begränsat

Lagarna omfattar som vi tidigare nämnt endast utbetalningar från vissa särskilt angivna välfärdssystem för personliga ändamål. Det förekommer även utbetalningar från det offentliga som inte är för personliga ändamål, men där syftet indirekt är att gynna enskildas personliga ändamål, t.ex. genom lönesubventioner. Dessa utbetalningar uppvisar motsvarade särdrag avseende funktion och betydelse som de som omfattas av de nämnda lagarna. Utbetalningar av detta slag hanteras också av de i lagarna angivna aktörerna. Flera utredningar och myndigheter har kritiserat hur bidragsbrottslagen är utformad genom att ange att tillämpningsområdet är för begränsat.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar lade i sitt betänkande *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) fram förslag om att bidragsbrottslagen också borde omfatta sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om, samt bidrag och ersättningar till vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar. Delegationen konstaterade att bidragsbrottslagens utformning innebar att sådana ersättningar som ges till arbetsgivare och vårdgivare som ersättning eller som skattekreditering, men vars syfte är att ge stöd till enskilda personer utesluts från lagens tillämpningsområde. När det gäller stöd till arbetsgivare handlar det enligt delegationen om en subvention av anställningen av en enskild person och när det gäller vårdgivare handlar det om en subvention av tandvårdskostnaden. Delegationen menade att det fanns anledning att överväga om dessa avgränsningar var ändamålsenliga.

När det gällde tandvårdsstödet menade man att det fanns en risk att ersättning betalades ut trots att patienten inte hade rätt till det, t.ex. på grund av utlandsboende. Det fanns vidare en risk för att tandläkare utförde vård som inte är nödvändig, dvs. en överkonsumtion av ersättning, samt att tandläkaren debiterar för vård som inte är utförd.

För de arbetsmarknadspolitiska stöden konstaterade delegationen att det förekom såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Enligt delegationen var en konsekvens av att stöd till arbetsgivare och tandvårdsstöd inte omfattades av bidragsbrottslagen att brott mot dessa stöd även i framtiden skulle bedömas enligt bedrägeribestämmelsen. De problem vid hantering av bidragsbedrägerier som regeringen pekar på i propositionen, menade delegationen, fanns även i fråga om dessa bidragsformer, t.ex. att grov oaktsamhet inte var straffbar. Delegationen menade att denna avgränsning vidare innebar att den omfattande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer som sker kring bidragsbrottslagen och dess tillämpning i praktiken inte berör Arbetsförmedlingen samt att intentionerna om att myndigheter skulle arbeta med ett och samma straffrättsliga regelverk inte till fullo uppnåtts.

Delegationen påpekade också att Arbetsmarknadsstyrelsen i sitt remissvar över *Bidragsbrottsutredningen* (SOU 2006:48) anfört att det borde övervägas om det fanns skäl att införa en motsvarande lagstiftning rörande bidrag som betalas ut till företag för att subventionera kostnaderna för anställning av enskilda personer, exempelvis lönebidrag. Delegationen menade att de problem som regeringen anfört om att det skulle vara svårt att skilja de arbetsmarknadspolitiska stöden från de näringspolitiska, jordbrukspolitiska eller regionalpolitiska stöden kunde lösas. Inget av dessa senare stöd är konstruerade som välfärdssystem och de betalas inte ut av vare sig Arbetsförmedlingen eller någon annan av de myndigheter och organisationer som omfattas av bidragsbrottslagen. Delegationen konstaterade avslutningsvis att arbetsgivare och vårdgivare kan vara både fysiska och juridiska personer och att en ställföreträdare för en juridisk person under vissa förhållanden kan ställas till ansvar för brott som har begåtts i näringsverksamhet. Detta torde enligt delegationen inte hindra att bidragsbrottslagen tillämpas även på stöd till arbetsgivare och vårdgivare (s. 192–197).

I likhet med Delegationen mot felaktiga utbetalningar och på de skäl som delegationen angav, framfördes i betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt* (SOU 2014:16) att det finns anledning att utvidga tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen på sätt som hade föreslagits av delegationen för att minska de felaktiga utbetalningarna av arbetsmarknadspolitiskt stöd till arbetsgivare. Utredningen framhöll att Arbetsförmedlingen även utger bidrag och ekonomiskt stöd

till anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser som inte alltid är arbetsgivare. Det borde därför övervägas om även stöd till sådana anordnare bör omfattas av bidragsbrottslagen (s. 218–219).

Riksrevisionen har i sin rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) bl.a. berört Arbetsförmedlingens utbetalningar. När det gäller utbetalningar av ekonomiska förmåner till enskilda individer är dessa relativt små medan den större delen av Arbetsförmedlingens utbetalningar går till företag. Riksrevisionen konstaterar att bidragsbrottslagen inte är tillämplig på utbetalningar till företag och att bedrägeribestämmelsen i stället aktualiseras. Vidare konstateras att det finns en diskrepans mellan dessa straffstadganden när det gäller underlåtenhet och grov oaktsamhet och att bedrägeribestämmelsen är svår att tillämpa på gärningar som handlar om att företag underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, eftersom det krävs att underlåtenheten anses ha varit ett aktivt vilseledande. Enligt bedrägeribestämmelsen är det inte heller straffbart att vara grovt oaktsam när uppgifter lämnas. Riksrevisionen gjorde bedömningen att i de fall företag skulle uppge felaktiga uppgifter till Arbetsförmedlingen torde risken vara större för felaktiga utbetalningar med höga belopp än den är för någon av de mindre förmåner som utbetalas till enskilda individer. Trots detta finns inte motsvarande anmälningsskyldighet för myndigheterna att polisanmäla juridiska personer som agerat på ett sätt som lett till fara för felaktiga utbetalningar till företag. Riksrevisionen konstaterade dock att personer som driver företag kan dömas för bidragsbrott genom att medverka till att lämna oriktiga uppgifter och man gav som exempel att en VD för ett assistansföretag dömts för bidragsbrott genom att ha medverkat till att oriktiga uppgifter lämnats till Försäkringskassan vilket hade lett till att ersättning för personlig assistans betalats ut felaktigt (se rapporten, s. 75).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har konstaterat att det har framförts kritik mot att bidragsbrottslagen inte omfattar Arbetsförmedlingens företagarstöd (2015:8, s. 128). Det konstateras att gärningspersonerna växlar mellan olika bidrag och begår samma handlingar. Därför, menar Brå, bör regeringen överväga om det inte skulle förenkla situationen, särskilt för Arbetsförmedlingen, med en likartad straffrättslig reglering av samtliga välfärdsbrott.

Vidare har riksdagen gjort ett tillkännagivande till regeringen om att bidragsbrottslagen bör omfatta felaktiga utbetalningar till företag och organisationer (bet. 2016/17: SfU1).

8.1.2 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Förslag: Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde.

Skälen för vårt förslag

Bidragsbrottslagens nuvarande tillämpningsområde

Som vi redogjort för i avsnitt 4.4. gäller bidragsbrottslagen sådana bidrag, ersättning, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

I fråga om lagens tillämpningsområde anförde regeringen i propositionen att det i en allmän mening torde vara någorlunda klart vilka ersättningar, bidrag och andra förmåner som omfattas av välfärdssystemen, men att det inte kan dras någon skarp gräns för vad som utgör välfärdssystemen. I propositionen räknade regeringen upp ett antal förmåner som ansågs vara centrala (bl.a. socialförsäkringsförmåner, arbetslöshetsersättning, studiestöd, ekonomisk bistånd enligt socialtjänstlagen, bidrag och ersättningar från Migrationsverket samt arbetsmarknadspolitiska bidrag och ersättningar), men konstaterade att det finns ett flertal ekonomiska förmåner som i vid mening kan sägas ha till syfte att värna den sociala trygghet och som i vart fall till viss del uppvisar de särdrag som är typiska för välfärdssystemen. Eftersom det enligt regeringen inte var möjligt att göra en principiell avgränsning av välfärdsförmåner, blev det i stället nödvändigt att anlägga ett praktiskt angreppssätt. Med en sådan utgångspunkt ansåg regeringen att lagstiftningen bör omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen med utgångspunkt i att det här är särskilt viktigt att

det finns ett förtroende för systemen och är av störst betydelse att brott förhindras (prop. 2006/07:80, s. 11–15 och 67–69).

När det gäller förmåner som betalas ut till annan än den som stödet avser, ansåg regeringen att sådana inte borde omfattas av lagen. Dessa stödformer är som regel verksamhetsanknutna och betalas ut till exempelvis arbetsgivare. Till sådana förmåner hör lönebidrag som betalas ut direkt till arbetsgivare och olika former av anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare genom kreditering på skattekonto. Regeringen konstaterade att brott självfallet kunde förekomma även beträffande sådana stödformer, men att det skulle innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra liknande stödformer som riktar sig till arbetsgivare och andra. Lagen borde därför inte omfatta denna typ av stöd. Regeringen menade att det utanför lagens tillämpningsområde även borde lämnas sådana förmåner som till viss del syftar till social trygghet men som i vart fall hanteras utanför de centrala delarna av välfärdssystemen och som är mindre betydelsefulla, exempelvis lönegarantiersättning (se tidigare nämnd prop., s. 68–69).

Ett utvidgat tillämpningsområde leder till en mer sammanhållen och likartad straffrättslig reglering

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (i det följande kallad Utredningen om välfärdsbrottslighet) föreslog i sitt betänkande *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37, s. 444–449) att bidragsbrottslagen även skulle omfatta bl.a. sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Vi delar den uppfattningen och instämmer i den motivering som utredningen lade fram till grund för sitt förslag. Utredningen framförde i huvudsak följande.

> Av propositionen till bidragsbrottslagen framgår att lagens övergripande syften är att minska antalet felaktiga utbetalningar, att stärka tilltron till välfärdssystemen och skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt. För att uppnå dessa syften menar vi att det är angeläget att de fullt ut får genomslag i lagstiftningen. Det är av stor vikt att välfärdssystemen skyddas av en effektiv lagstiftning av de skäl som lyfts fram i propositionen. Detta beror såväl på de särdrag som föreligger då beslut fattas

och ersättning utbetalas som på att förtroendet för systemen måste upprätthållas. Vidare måste en markering göras mot den brottslighet som direkt riktas mot statens finanser. Enligt utredningens mening behövs därför ett förstärkt straffrättslig skydd som går utöver det skydd som bedrägeribestämmelsen erbjuder. Med hänsyn till detta instämmer utredningen i den kritik mot lagens tillämpningsområde som redogjorts för ovan.

Utöver den kritik som tidigare riktats mot tillämpningsområdet har företagen fått en allt större roll inom välfärdssystemen. Av utredningens kartläggning framkom att förekomsten av företagsformen blivit allt vanligare i den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Arbetsförmedlingen gör stora utbetalningar till företag som i dag inte omfattas av bidragsbrottslagens förstärkta skydd. Likaså betalar Försäkringskassan ut stora summor i tandvårdsstöd. Dessa ersättningar har det gemensamt att de avser enskilda personer men betalas ut till arbetsgivare och vårdgivare. De omfattas därmed inte av bidragsbrottslagens regler.

För att åstadkomma den tydliga, sammanhållna och effektiva straffrättsliga reglering till skydd för välfärdssystemen som var regeringens ambition när lagen infördes bör lagens tillämpningsområde utvidgas till att gälla fler stöd som utgår från välfärdssystemen. Vi instämmer i den bedömning som Utredningen om välfärdsbrottslighet gjorde att en tydligare och mer ändamålsenlig ordning är att låta flera ersättningar som utbetalas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen omfattas av lagens tillämpningsområde. Bidragsbrottslagens tillämpningsområde bör därför utvidgas till att även gälla sådana stöd som avser en enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. Det innebär att stöd som betalas ut till eller skattekrediteras enskilda näringsidkare eller juridiska personer (oavsett om dessa bedriver näringsverksamhet eller inte) kommer att omfattas.

Under vårt arbete har frågan lyfts om kommunerna borde omfattas, med hänvisning till att assistansersättningen enligt lagen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan betalas ut till tredje part efter anvisning av den enskilde. Ansvaret för ersättningen är delad mellan Försäkringskassan och kommunerna (se vidare nedan). I konsekvensens namn bedömer vi därför att det finns skäl att även låta kommunerna omfattas av utvidgningen. För att inte bryta lagstiftningens systematik sker dock ingen hänvisning till en specifik lag. Vi har saknat underlag för att inventera alla stöd som kan komma att träffas av en sådan formulering. Såvitt vi erfarit är det ersättningsbeslut med stöd av LSS och socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) som betalas ut till tredje man.

Om det även förekommer av utbetalningar med stöd av annan lagstiftning än LSS och SoL som avser viss enskild person men som betalas ut till annan än den enskilde är det enligt vår mening rimligt att även dessa omfattas av lagen. Utvidgningen avgränsas alltså till att gälla för sådana stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunerna.

Assistansersättning bör omfattas av bidragsbrottslagen oavsett om den betalas ut till enskild eller anordnaren

Frågan om brottslighet riktad mot assistansersättningen ska omfattas av bidragsbrottslagen eller bedömas som bedrägeri har varit uppe till diskussion i praxis. I förarbetena framhölls att i konkurrenshänseende, dvs. vilken straffrättslig reglering som ska gälla, har bidragsbrottslagen, som är en specialstraffrättslig lagstiftning, företräde framför bedrägeribestämmelsen. Det innebär att om bidragsbrottslagen är tillämplig ska inte bedrägeribestämmelsen tillämpas (prop. 2006/07:80, s. 80).

I Svea hovrätts dom den 23 juli 2015 i mål nr B 5912-14 (det s.k. Södertälje-målet) hade domstolen att ta ställning till hur ett förfarande som kunde falla in under såväl bedrägeribestämmelsen som bidragsbrottslagen skulle rubriceras. Målet gällde felaktigt utbetalad assistansersättning. I målet var det inte de enskilda personerna som lämnat falska eller felaktiga uppgifter till Försäkringskassan och inte heller upprättat osanna handlingar. Personerna var i stället enligt hovrätten redskap i ett välorganiserat bedrägeri mot Försäkringskassan. Tingsrätten hade i rubriceringsfrågan bedömt de gärningar som avsåg felaktigt utbetald assistansersättning som grova bedrägerier såvitt avsåg tiden före bidragsbrottslagens ikraftträdande och som grova bidragsbrott för tiden därefter. Hovrätten gjorde dock en annan bedömning. Med hänsyn till vad som kan utläsas ur propositionen om de bakomliggande motiven till bidragsbrottslagen och syftet med lagstiftningen, kom hovrätten fram till att de gärningar som var föremål för åtalet skulle bedömas enligt bedrägeribestämmelserna i 9 kap. BrB och inte enligt bestämmelserna i bidragsbrottslagen även om de hade begåtts efter den 1 augusti 2007 då bidragsbrottslagen trädde i kraft (se vidare avsnitt 8.1.3).

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är att formerna för hur assistansersättningen betalas ut kan ge upphov till frågetecken om

vilken lag som ska tillämpas. Det är nämligen vanligt att den enskilde anvisar att ersättningen som han eller hon beviljats ska betalas ut till anordnaren av assistansen i stället för till dem personligen. På det sättet liknar assistansersättningen de företagarstöd som syftar till att indirekt gynna enskildas personliga ändamål. Om den funktionshindrade behöver personlig assistans med mer än 20 timmar per vecka, betalar Försäkringskassan ut assistansersättningen för grundläggande behov för den del som överstiger 20 timmar. De 20 första timmarna betalar hemkommunen till Försäkringskassan. Härutöver betalar Försäkringskassan ut assistansersättning för ”andra personliga behov” (se 9 a § andra stycket LSS). Assistansersättningen kan alltså betalas ut direkt till den funktionshindrade eller till assistansanordnare efter anvisning av den enskilde.

Vi menar att samma straffrättsliga regler bör gälla för brottslighet riktad mot en ersättningsform oberoende av utbetalare och vilket rättssubjekt som tar emot den. Med den utvidgning av tillämpningsområdet som vi föreslår skulle det bli tydligt att assistansersättningen omfattas av bidragsbrottslagen oavsett om den efter anvisning av den enskilde betalas ut till det företag som anordnar assistansen eller direkt till den enskilde.

8.1.3 Konsekvenser för straffansvaret

Bedömning: Vårt förslag till ett utvidgat tillämpningsområde innebär att straffansvar enligt bidragsbrottslagen kan komma att träffa en företrädare för ett företag som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Vi bedömer att straffbestämmelsernas utformning inte behöver ändras med anledning av detta.

Skälen för vår bedömning

Allmänt om straffansvar

Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer begå brott och enbart den som har begått ett brott kan dömas till straff. Straffbestämmelserna anger ofta endast att ”den” som gör på ett visst sätt ska dömas till straff. Gärningsmannen kan då vara vem som helst.

Ibland förekommer det att straffbestämmelsen anger gärningsmannen på ett sätt som avgränsar kretsen av tänkbara gärningsmän, t.ex. arbetsgivare i 23 § arbetstidslagen (1982:673). Om gärningsmannen måste ha en särskild egenskap eller ställning, brukar man tala om specialsubjekt. Sådana begränsningar är vanliga inom specialstraffrätten där författningarna ofta reglerar ett visst avgränsat område (Se Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., s. 190).

Vid sidan av det traditionella straffansvaret har det även utvecklats ett särskilt s.k. företagaransvar. Det innebär att legala och faktiska företrädare för en näringsverksamhet har ett straffrättsligt ansvar om de varit passiva när brott begåtts i den verksamhet som han eller hon leder. Ansvaret följer av att företagaren i vissa fall är skyldig att se till att det inte begås brott i hans eller hennes näringsverksamhet. Företagaren ansvarar som alla andra för sina gärningar och sin underlåtenhet. Om han eller hon begår brott i näringsverksamheten ska han eller hon straffas på vanligt sätt. Företagaransvaret aktualiseras bara om företagaren inte kan göras ansvarig enligt vanliga straffrättsliga regler.

Vem döms för bidragsbrott?

Som framgått kan den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändringar man är skyldig att göra dömas för bidragsbrott. När bidragsbrottslagen kom till tänkte sig lagstiftaren främst att det var den person som skulle få ersättningen som också lämnade felaktiga uppgifter. Det angavs emellertid också att bestämmelsen omfattar sådana fall där en person, exempelvis en arbetsgivare för att ”hjälpa till” medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan. Om den inte döms som gärningsman, dvs. för att ha utfört brottet, kunde det bli fråga om t.ex. medhjälp till brott (se tidigare nämnd proposition, s. 96).

För bidragsbrott döms alltså ”den som” och inte ett specialsubjekt. För att kunna dömas som gärningsman måste man generellt sett ha deltagit i genomförandet av den brottsliga gärningen. Gärningsmannaskapet kan dock utvidgas genom att ansvar kan drabba en medverkande, fastän han eller hon i strikt mening inte själv uppfyllt förutsättningarna för ansvar enligt ett straffbud. För det krävs att vederbörande spelat en så aktiv roll vid genomförandet av brottet

att det är naturligt att betrakta honom eller henne som gärningsman. Tolkningen hämtar stöd från 23 kap. 4 § andra stycket brottsbalken, där det talas om ”den som inte är att anse som gärningsman” (se Berggren m.fl., Brottsbalken [10 november 2017, Zeteo] kommentaren till 23 kap. 4 § under rubriken Utvidgat gärningsmannaskap).

Det finns flera exempel från praxis där en person som inte medverkat i själva utförandet dömts som gärningsman. I ett fall planerade personen gärningen och gav en annan instruktioner om hur denne skulle agera. Högsta domstolen ansåg att den som planerade hade en så aktiv och betydelsefull roll för genomförandet av smugglingsförsöket att han skulle anses som gärningsman, medan personen som genomförde smugglingsförsöket hade en underordnad roll och var beroende av de givna instruktionerna för sitt handlande (se rättsfallet NJA 1982 s. 525).

Vilken betydelse har detta för hur bestämmelserna om straffansvar för bidragsbrott ska se ut?

Under vårt arbete har Arbetsförmedlingen beskrivit sina rutiner för utbetalning av företagarstöd. Det är en sådan ersättningsform som avser en enskild person men som betalas ut till någon annan än denne och som enligt vårt förslag ska omfattas av bidragsbrottslagen. Enligt Arbetsförmedlingen är den som rekvirerar stödet ofta en anställd i en administrativ funktion som agerar på uppdrag av arbetsgivaren. Det är också ”arbetsgivaren” som är skyldig att anmäla ändrade förhållanden enligt de författningar som reglerar stödformerna. Om administratören inte känner till eller ens misstänker att det är oriktiga uppgifter som ligger till grund för begäran om ersättning har den personen inte haft uppsåt eller agerat grovt oaktsamt. Han eller hon kan då inte heller dömas för bidragsbrott, trots att den personen rent faktiskt är den som lämnat t.ex. de oriktiga uppgifterna. Då uppkommer dels frågan om vem i ”arbetsgivaren” som känt till felaktigheten som ska omfattas av straffansvaret och dels frågan om bestämmelsen i 2 § behöver ändras så att det framgår?

Vid aktivt handlande får man titta på vem som instruerat att uppgifterna ska lämnas. När det rör sig om en straffbar passivitet, som när företaget inte anmält ändrade förhållanden, blir det mer problematiskt. Det finns exempel i juridisk litteratur som säger att man då får titta på brottsupplägget, dvs. vilka som planerat gärningen

genom att t.ex. upprätta osanna tidrapporter och andra falska underlag. Finns det inget brottsupplägg får man falla tillbaka på någon särskild metod för att avgränsa kretsen av personer. En metod vid bristande tillsyn över ett bolags verksamhet kan vara att tillämpa principerna om företagaransvar.

Exempel från praxis om straffansvar för företrädares bidragsbrott

Från praxis finns exempel på hur den befintliga straffbestämmelsen har använts vid bidragsbrott som begåtts inom ramen för ett bolags verksamhet. I ett fall vi undersökt, det s.k. Södertäljemålet, åtalades bland flera andra företrädarna AA och DÅ för bl.a. grovt bidragsbrott. Målet finns även omnämnt i avsnitt 8.1.2.

Gärningsbeskrivningen såg i de delar som nu är relevanta ut på följande sätt.

> 1. I andra hand yrkas ansvar för grovt bedrägeri från och med september 2006 till och med juli 2007 och grovt bidragsbrott från och med augusti 2007 till och med november 2012, genom att AA och DÅ i egenskap av formella och faktiska företrädare för [företaget] gemensamt och i samråd med andra, uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan såvitt avser nedan angivna personers assistansarbete och härigenom orsakat att assistansersättning felaktigt betalats ut med 29 378 377 kronor till [företaget]. De oriktiga uppgifterna har avsett vem som utfört assistansen och hur många assistanstimmar som utförts.
>
> Sålunda har AA och DÅ – i enlighet med den gemensamma brottsplanen – antingen själva upprättat och undertecknat, eller sett till att assistansräkningar och tidsredovisningar upprättats och undertecknats av andra personer, dels personer som oriktigt uppgetts arbeta som assistenter enligt tabellen nedan, dels personer som har haft att intyga att uppgifterna om antalet utförda assistanstimmar varit korrekta. De osanna/falska assistansräkningarna och tidsredovisningarna, som inneburit fara i bevishänseende, har sedan brukats genom att de sänts in till Försäkringskassan och lagts till grund för utbetald månadsvis assistansersättning enligt tabellen
>
> 2. AA och DÅ har, såsom formella och faktiska företrädare för [företaget], under tiden från och med augusti 2007 till och med den 6 november 2012 i Södertälje eller på annan plats gemensamt och i samråd med varandra och andra uppsåtligen lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan såvitt avser anställningar och inkomster från [företaget]. Härigenom har de orsakat att Försäkringskassan utbetalat felaktig sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, graviditetsersättning och andra ekonomiska förmåner med sammanlagt 1 982 992 kronor.

> Sålunda har AA och DÅ, i enlighet med den gemensamma brottsplanen, genom skenanställningar och skenlön, först skapat förutsättningar för, och sedan även faktiskt utfärdat osanna anställningsavtal, arbetsgivarintyg, tjänstgöringsbetyg och löneintyg från [företaget]. De osanna handlingarna, som inneburit fara i bevishänseende, har sedan tillsammans med ansökningar om ekonomiska förmåner sänts in till Försäkringskassan och lett till att Försäkringskassan betalat ut felaktiga belopp fördelat på de i tabellen angivna tidsperioderna och personerna (utelämnat här).

Företrädarna dömdes av tingsrätten för grovt bidragsbrott i de delar som ägt rum efter att bidragsbrottslagen trätt i kraft och bedrägeri för tiden dessförinnan. De dömdes alltså som gärningsmän. I domskälen lyfte tingsrätten fram att de varit formella och faktiska företrädare för bolaget, som var registrerat som arbetsgivare. AA hade varit drivande i upplägget och i egenskap av delägare i bolaget haft möjlighet att bygga upp den organisation som krävts. DÅ hade i egenskap av delägare och tidvis även VD haft det fulla ansvaret för att verksamheten bedrivits på ett lagligt sätt. Han hade också haft kännedom om oegentligheterna men låtit dessa fortgå samt tagit del av vinningen. I samråd med assistenterna hade de upprättat de falska handlingar som låg till grund för räkningarna som skickats till Försäkringskassan och lett till de felaktiga utbetalningarna. De hade dessutom varit delaktiga i assistenternas egna bidragsbrott genom att de utfärdat de falska intyg som assistenterna i sin tur använde för att söka ersättning från socialförsäkringen från Försäkringskassan.

Hovrätten gjorde en annan bedömning. Utbetalningarna av assistansersättning till bolaget ansågs vara grova bedrägerier och inte grova bidragsbrott, även i tiden efter bidragsbrottslagens ikraftträdande. Skälet till det var dels syftet med bidragsbrottslagen, nämligen att på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kunna lagföra ett utbrett fusk med bidrag som betalas ut till enskilda individer för privat bruk, dels den lägre straffskalan. Hovrätten framhöll att det inte kan ha varit lagstiftarens mening att avhända sig möjligheten att utdöma strängare straff än fyra år vid grova, avancerade bedrägerier mot välfärdssystemet, där de tänkta förmånstagarna endast är brottsverktyg, och upp till i princip obegränsade belopp. Hovrätten skrev:

> Syftet med bidragsbrottslagen framgår enligt hovrätten mycket tydligt genom hela propositionen, nämligen att på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kunna lagföra ett utbrett fusk med bidrag som betalas

ut till enskilda individer för privat bruk. Beträffande vilka som främst avsågs kunna bli brottssubjekt anförs också i propositionen att det i första hand är förmånstagaren själv. Detta framgår med särskild tydlighet när det genomgående talas om att det är förmånstagaren som lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet, något som bl.a. ledde till att ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott infördes och att bidragsbrottet konstruerades som ett farebrott. Syftet med lagen förstärks ytterligare genom att en möjlighet till självrättelse också infördes, något som endast torde vara relevant för enskilda bidragstagare.

Som anförs i propositionen (s. 96) omfattar straffansvaret emellertid även sådana fall där någon annan person, exempelvis en arbetsgivare, medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan. Här är en rimlig tolkning att det exempelvis kan röra sig om en arbetsgivare som vill ”hjälpa till” genom att lämna oriktiga uppgifter om en arbetstagares inkomst.

När det gäller rubriceringen av de gärningar som avser de felaktigt utbetalda assistansersättningarna till [företaget] gör hovrätten därför följande bedömning. Som redan beskrivits, och som ytterligare kommer att framgå under respektive åtalspunkt, är omständigheterna i detta mål väsentligt annorlunda än vad som enligt hovrätten får förutsättas för att en bedrägerigärning bör rubriceras som bidragsbrott, även om de objektiva rekvisiten kan sägas vara desamma. Det är således här inte förmånstagarna, brukarna, som har försökt att eller lyckats tillskansa sig oriktiga utbetalningar eller i realiteten erhållit sådana oriktiga utbetalningar. Det är heller inte dessa som har lämnat felaktiga och falska uppgifter till Försäkringskassan eller upprättat osanna handlingar. Förmånstagarna, brukarna, har i stället enligt hovrätten varit redskap i ett välorganiserat bedrägeri mot Försäkringskassan, planerat och utfört av företrädare för assistansanordnarbolaget [företaget] och vissa av deras anställda och skenanställda assistenter. Allt har skett över brukarnas huvuden och vissa av dem har lidit men. Det rör sig om ett avancerat brottsligt utnyttjande av systemet. Medlen, brottsvinsten, har gått till företrädare för [företaget]och utnyttjats för privat berikande.

Belysande är vad som sägs i propositionen (s. 82) om grovt bidragsbrott. Ett bidragsbrott kan komma att rubriceras som grovt om det avser betydande belopp, om falska handlingar använts eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Straffskalan för ett grovt bidragsbrott är fängelse mellan sex månader och fyra år. Beträffande straffmaximum sägs i propositionen att det, till skillnad från vid andra typer av bedrägerier, är ”… svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse sex år.” Detta må möjligen vara fallet när det gäller enskilda förmånstagare. Det kan emellertid enligt hovrätten inte ha varit lagstiftarens mening att avhända sig möjligheten att utdöma strängare straff än fyra år vid grova, avancerade bedrägerier mot välfärdssystemet, där de tänkta förmånstagarna endast är brottsverktyg, och upp till i princip obegränsade belopp.

I delar som avsåg att företrädarna varit delaktiga i assistenternas ansökningar om och utbetalningar av personliga socialförsäkringsförmåner dömdes de för grova bidragsbrott. Även de brott som begåtts före ikraftträdandet av bidragsbrottslagen bedömdes alltså som bidragsbrott och inte som bedrägeri med hänvisning till att straffet för grovt bidragsbrott ska ses som lindrigare än det för grovt bedrägeri (se 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken).

Straffbestämmelsen behöver inte ändras

Med den ändring av tillämpningsområdet som vi föreslår kommer det uttryckligen att framgå att lagstiftningen gäller inte bara ersättningar som betalas ut direkt till enskilda förmånstagare utan även sådana som avser enskilda personer men som inte betalas ut till den enskilde. Det är en konsekvens av att företagen fått en alltmer framträdande roll inom välfärdssystemet, vilket avgörandet ovan är ett exempel på. På det sättet klargör vi att syftet med lagstiftningen inte bara är att beivra enskildas missbruk med välfärdssystemen utan även det som sker inom ramen för ett företags verksamhet, oavsett om den enskilde förmånstagaren är involverad eller inte. Med den skärpning av straffskalan som vi föreslår har lagstiftaren heller inte längre ”avhänt sig möjligheterna” att utdöma strängare straff än fyra års fängelse vid sådana avancerade brottsupplägg som kan förekomma när företag är inblandade. Vid ett aktivt agerande får man falla tillbaka på vem i företaget som instruerat. När gärningen begåtts genom passivitet, dvs. där företaget brustit i sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, får man antingen titta på brottsupplägget eller avgränsa kretsen genom att gå på den som varit formell och faktisk företrädare för bolaget, jfr avgörandet ovan.

Sammanfattningsvis menar vi att den befintliga straffbestämmelsen ger utrymme för att bestraffa de bidragsbrott som en företrädare för ett bolag kan begå. Det innebär att 2 § bidragsbrottslagen inte behöver ändras.

8.1.4 Det finns inte behov av att utvidga tillämpningsområdet till att avse utbetalningar av EU-medel

Bedömning: Bidragsbrottslagen bör inte omfatta utbetalningar av EU-medel.

Skälen för vår bedömning

Nuvarande reglering till skydd för EU-medel

I Sverige är det Ekobrottsmyndigheten (EBM) som handlägger så kallade EU-bedrägerier, dvs. ärenden som rör bedrägeri, bedrägligt beteende och grovt bedrägeri enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken om gärningen rör EU:s finansiella intressen. Vidare handläggs där subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3 b § brottsbalken (se förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Alla EU-bedrägeriärenden utreds och lagförs samlat vid en ekobrottskammare i Stockholm.

För att främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige har regeringen inrättat Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet). I rådet är de myndigheter som på olika sätt är involverade i förvaltningen och skyddet av EU:s medel i Sverige representerade. EBM ansvarar för rådets ordförandeskap.

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för de berörda myndigheterna att anmäla misstänkta brott. Som ett led i arbetet att öka antalet anmälningar antog SEFI-rådet under 2011 en myndighetsgemensam anmälningspolicy för misstänkta EU-bedrägerier. Enligt denna bör en anmälan göras till EBM så snart det finns anledning att anta att brott enligt ovan nämnda bestämmelser föreligger. Någon beloppsgräns för anmälningar finns inte.

Sedan 2001 har antalet anmälningar varierat mellan 5 och 36 per år. Under perioden 2013–2015 tog EBM emot totalt 35 anmälningar avseende misstänkta bedrägerier med EU-medel. Det var en liten minskning jämfört med föregående rapporteringsperiod 2010–2012 när totalt 38 anmälningar kom in. Under perioden 2013–2015 meddelades tre domar och två strafföreläggande utfärdades. De flesta anmälningarna rörde strukturfondsstöd och jordbruksstöd. Anmälare är förvaltande, attesterande och revisionsmyndigheter, OLAF (den

administrativa organisation som arbetar mot oegentligheter med EU-medel) samt privatpersoner.[1]

Få misstänkta brott anmäls och det är svårt att bevisa att oriktiga uppgifter lämnats medvetet

Som vi nämnt tidigare har regeringen i våra direktiv lyft fram att utbetalningar av EU-medel inte omfattas av bidragsbrottslagen samt att det av SEFI-rådets senaste rapport framgår att man vidtagit åtgärder för att göra det tydligt för berörda myndigheter när brott ska anmälas, men att antalet anmälningar trots detta alltjämt är få.

Enligt rapporten leder detta till att det också är svårt att dra några slutsatser från anmälningarna. I rapporten konstateras dock att misstänkt brottslighet förekommer i samtliga fondprogram och att i nästan samtliga misstänkta fall har vilseledande skett angående stödberättigade kostnader. Då använder sig de misstänkta personerna inte sällan av manipulerade handlingar som kvitton, fakturor eller utdrag ur bokföringen för att styrka att redovisade kostnader betalats och att projektet genomförts. Ett genomgående problem i utredningarna är emellertid att det är svårt att visa att det medvetet lämnats oriktiga uppgifter. Ansökningsförfarandet är ofta snårigt och innefattar många uppgifter. Det är därför svårt att bevisa att felet inte uppkommit av misstag, särskilt i ärenden som rör jordbruksstöd.

Även om EBM inte kan inleda förundersökning eller väcka åtal på grundval av en anmälan från myndigheterna framhåller rapporten att det många gånger är problem med att visa uppsåtet som gör att EBM inte kan gå vidare i processen. I vissa fall kan myndigheten konstatera att rekvisiten för brott objektivt sett är uppfyllda. Att EBM rapporterar detta till myndigheterna är viktigt, eftersom det kan leda till administrativa åtgärder mot den som tagit emot stöd, t.ex. genom att helt eller delvis häva ett beslut om stöd och eller att kräva tillbaka ett stöd som betalats ut.[2]

[1] Ekobrottsmyndigheten, *Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige 2013–2015*, s. 3, 7 och 34–35.
[2] Se tidigare nämnda rapport, s. 3 och 35.

Det finns inte tillräckliga skäl att låta utbetalningar av EU-medel omfattas av bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen i dess nuvarande form omfattar förmåner och ersättningar från de centrala delarna av välfärdssystemet. Det är dessa delar som lagstiftaren ansett behöva ett starkare straffrättsligt skydd. Som vi tidigare nämnt förekommer det även utbetalningar från det offentliga som inte är för personliga ändamål, men där syftet indirekt är att gynna enskildas personliga ändamål, som t.ex. lönesubventioner. Dessa utbetalningar uppvisar emellertid motsvarade särdrag avseende funktion och betydelse som de som omfattas av bidragsbrottslagen och hanteras av de aktörer som anges där.

När det gäller behovet av att låta utbetalningar av EU-medel omfattas av det förstärkta skydd som bidragsbrottslagen ger gör vi följande överväganden.

Vissa typer av EU-stöd har karaktären av rättighetsstöd och uppvisar därmed likheter med utbetalningarna inom välfärdssystemet. Det gäller stödformer inom jord- och skogsbruk där utbetalningarna beviljas automatiskt utifrån den aktuella arealen. Andra stöd förutsätter att företaget eller organisationen som beviljats medel driver ett projekt och ska leverera fakturor eller annat underlag för att styrka sina kostnader. Dessa utbetalningar har inte karaktären av rättighetsstöd och syftet kan varken direkt eller indirekt sägas vara att gynna enskildas personliga ändamål. Utbetalningar av EU-medel är i huvudsak inte heller av stor betydelse eller avgörande för enskildas dagliga försörjning. Därför finns inte samma krav på en effektiv och snabb hantering av ärendena som då är fallet. De berörda myndigheterna kan inte heller sägas hantera en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar i förhållande till välfärdssystemen. Dessa faktorer leder för välfärdssystemens del till att systemet är beroende av de uppgifter som enskilda och intygsgivare lämnar samtidigt som det finns vissa begränsningar i vilken utsträckning dessa kan kontrolleras. Detta ställer i sin tur krav på uppgiftslämnaren att vara aktsam och lojal med systemet. Även om omfattningen har diskuterats är det numera väl känt att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen. För att skydda de offentliga finanserna och för att bevara förtroendet för systemen och upprätthålla dem långsiktigt menade regeringen att det fanns anledning att se särskilt allvarligt på angrepp mot välfärdssystemen (se prop. 2006/07:80, s. 68). Tanken är, som

tidigare nämnts, att bidragsbrottslagens förstärkta straffrättsliga skydd ska säkerställa detta. Dessa faktorer gör sig inte gällande med samma styrka för utbetalningar av EU-medel. Precis som för välfärdsförmånernas del gäller vid utbetalning av EU-medel att systemet är beroende av de uppgifter som stödmottagare lämnar, om än inte i lika hög utsträckning. Det är då naturligtvis viktigt att dessa lämnar nödvändiga uppgifter samt att de visar aktsamhet och lojalitet mot systemet. Med tanke på att utbetalningar av EU-medel inte uppvisar motsvarande särdrag i funktion och betydelse som välfärdssystemen och som gör att det finns anledning att betrakta angrepp mot dessa på samma sätt menar vi sammantaget att de inte bör omfattas av bidragsbrottslagen.

En annan praktisk aspekt är att EU-stöd – till skillnad från utbetalningarna från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som avser enskild person men inte betalas ut till denna – inte heller hanteras av de aktörer som anges i bidragsbrottslagen. I och med det gör sig inte argumentet att myndigheterna bör arbeta med ett och samma straffrättsliga regelverk gällande. Även detta talar enligt vår mening mot en utvidgning av tillämpningsområdet.

Ett centralt argument för att införa bidragsbrottslagen var behovet av en straffrättslig reglering anpassad för välfärdssystemen och med brottsförutsättningar anpassade efter de särskilda förhållanden som råder där. Ett problem som särskilt hade uppmärksammats var att bedrägeribestämmelsen inte täckte alla straffvärda beteenden, som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden eller gärningar som begicks av grov oaktsamhet (se t.ex. anförd prop., s. 41 ff). När misstänkta EU-bedrägerier utreds är det genomgående problemet dels att bevisa vem som är ansvarig för de lämnade uppgifterna, dels att bevisa uppsåt. Det beror i sin tur till stor del på det svåröverskådliga regelverket och snåriga ansökningsförfarandet som gör det svårt att bevisa att felen inte beror på misstag. Att det ofta är oklart vad företagen ska prestera i form av underlag är en annan anledning. Vi har inte hittat stöd för annat än att den nuvarande straffrättsliga regleringen i huvudsak fungerar tillfredställande för denna typ av bedrägerier. Såvitt vi kan bedöma skulle de problem som uppkommer när misstänkta EU-bedrägerier ska utredas inte lösas av att de i stället skulle falla under bidragsbrottslagen.

Som vi tidigare nämnt har SEFI-rådet lyft fram att antalet anmälningar som rör misstänkta bedrägerier med EU-medel fortfa-

rande är få, trots den gemensamma anmälningspolicy som tagits fram. Ett argument för att låta utbetalningarna omfattas av bidragsbrottslagen är att myndigheterna då skulle vara skyldiga att anmäla misstänkta brott. Som vår kartläggning visar medför emellertid inte en anmälningsskyldighet per automatik att myndigheterna anmäler de misstänkta brott som upptäcks. Än mindre innebär det att fler brott anmäls, eftersom det i sin tur är beroende av att det finns ett effektivt kontrollsystem som gör det möjligt att upptäcka felaktiga utbetalningar och därmed också misstänkta brott. Det krävs också att myndigheterna sätter av resurser för arbetet att utreda och anmäla de felaktigheter som kan misstänkas vara brott, liksom att ledningen förmedlar till de anställda att detta är en lika prioriterad arbetsuppgift som att bevilja ansökningar och betala ut medel. En anmälningsskyldighet kan naturligtvis verka som en pådrivande faktor i arbetet att utveckla ett kontrollsystem, utreda felaktigheter och anmäla misstänkta brott. Den har emellertid inte ensam någon sådan effekt. För att få till stånd ett effektivare skydd för EU-medel bör enligt vår mening andra åtgärder stå i fokus, som förenklade regler och tydlig information till stödmottagare för att undvika såväl avsiktliga som oavsiktliga fel.

8.1.5 Det finns inte behov av att utvidga tillämpningsområdet ytterligare

Bedömning: Bidragsbrottslagen bör inte omfatta samtliga statliga utbetalningar till företag och organisationer.

Det finns inte heller skäl att utvidga tillämpningsområdet i större utsträckning än vad vi föreslagit.

Skälen för vår bedömning

Frågan om samtliga utbetalningar till företag och organisationer ska omfattas

Som vi tidigare nämnt har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen anfört att bidragsbrottslagen bör omfatta felaktiga utbetalningar till företag och organisationer (bet. 2016/17: SfU1, rskr. 2016/17:122).

När bidragsbrottslagen infördes diskuterade regeringen hur tillämpningsområdet skulle avgränsas. Regeringen lyfte fram de särdrag i funktion och betydelse som motiverade ett starkare straffrättsligt skydd för välfärdssystemen i förhållande till andra offentliga utbetalningar liksom för liknande utbetalningar på det privata området. Slutsatsen blev att lagstiftningen skulle omfatta de centrala delarna av välfärdssystemet. Regeringen konstaterade att det visserligen inte helt kunde uteslutas att det kunde förekomma andra offentliga utbetalningar eller utbetalningar på det privata området där förhållandena uppvisade liknande särdrag som välfärdssystemen. Enligt regeringen var det emellertid inte möjligt att genomföra en fullständig genomgång av samtliga förekommande former av offentliga och privata utbetalningar för att bedöma om det fanns ett sådant särskilt behov av straffrättsligt skydd även på andra områden. Regeringens uppfattning var att endast utbetalningar från det mycket omfattande välfärdsområdet allmänt sett uppvisade de särdrag som tidigare redovisats (se avsnittet ovan och tidigare anförd proposition, s. 67–68). Med den angivna utgångspunkten fanns det därför skäl att införa en särskild straffrättslig reglering på just välfärdsområdet som exkluderade andra offentliga utbetalningar, liksom liknande utbetalningar på det privata området.

Bidragsbrottslagens nuvarande systematik, med de särskilt utpekade utbetalande myndigheterna, är väl inarbetad. Den innebär att det finns ett särskild skydd för utbetalningar som är av stor betydelse, eller avgörande, för enskildas försörjning och där det allmännas möjligheter till kontroll är något mer begränsad än vad gäller andra former av statliga bidrag där kravet på skyndsamhet inte är lika påfallande. Floran av statliga bidrag är synnerligen omfattande och spänner över områden så vitt skilda som stöd till enskilda för att investera i solceller och de stöd som utgår till glesbygdskommuner (se även avsnitt 4.6.2). Inom ramen för vårt uppdrag har det inte funnits möjlighet att göra en heltäckande kartläggning av de statliga utbetalningar som finns. I nuläget är det vår uppfattning att det regelverk som finns i brottsbalkens kapitel om bedrägerier väl tillgodoser behovet av straffbestämmelser när det gäller övriga statliga bidrag. Vi bedömer därför att bidragsbrottslagen inte bör omfatta utbetalningar till företag och organisationer i större utsträckning än vad vi föreslagit.

Behovet av utvidgning i övrigt

Utredningen om välfärdsbrottslighet föreslog – utöver de förändringar av lagens tillämpningsområde som tidigare nämnts – att lönegarantin skulle omfattas av bidragsbrottslagen. Utredningens förslag var lagda med utgångspunkt i den kvalificerade välfärdsbrottsligheten, som stod i fokus i deras betänkande.

Som regeringen konstaterade när lagstiftningen infördes hanteras lönegarantin utanför de centrala delarna av välfärdssystemen och är av mindre betydelse i det här sammanhanget (se tidigare nämnd proposition, s. 68–69). Lönegarantin skiljer sig dessutom från de förmåner som omfattas av lagen i flera avseenden. Den betalas inte ut löpande utan är av engångskaraktär och betalas i dagsläget ut av länsstyrelsen efter beslut av konkursförvaltare eller rekonstruktör. Det innebär att den inte hanteras av de aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen. Den kartläggning som vi har haft i uppdrag att genomföra har inte heller gett underlag för att göra en annan bedömning än den regeringen gjorde när bidragsbrottslagen infördes, nämligen att lönegarantin bör lämnas utanför.

8.1.6 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs

Förslag: Maxstraffet för grovt bidragsbrott ska skärpas till fängelse i sex år.

Skälen för förslaget

I bidragsbrottslagen finns brott av fyra olika svårighetsgrader och därför fyra olika straffskalor. Påföljden för vårdslöst bidragsbrott bestäms till böter eller fängelse i högst ett år. Normalgraden av bidragsbrott har en straffskala på fängelse i högst två år och det ringa brottet böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt bidragsbrott ska påföljden bestämmas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Grundläggande för hur straffskalorna utformas är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Vidare ska olika gärningar inom en

och samma brottstyp bedömas olika strängt i det enskilda fallet, om det finns försvårande eller förmildrande omständigheter.

Utgångspunkten vid valet av straffskalor i bidragsbrottslagen var, enligt regeringen, att den påföljdspraxis som fanns på området i princip inte skulle påverkas av den nya lagstiftningen, dvs. straffskalorna för bidragsbrott borde anpassas efter dem som gäller för bedrägeribrottet. Detta gjordes för bidragsbrott av normalgraden och ringa brott. I fråga om det grova bidragsbrottet sattes dock straffmaximum till fyra år i stället för sex år som gäller för grovt bedrägeri. Regeringens motivering var att det till skillnad från vid andra typer av bedrägerier är svårt att vid bidragsbrott se att det skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år (prop. 2006/07:80, s. 82–83). I våra direktiv har regeringen på nytt lyft frågan om straffskalornas utformning och vi har fått i uppdrag att bedöma om regeringens antagande i fråga om straffvärde stämmer överens med dagens verklighet.

Mot bakgrund av vårt tidigare resonemang kring behovet av en sammanhållen och enhetlig reglering av brott mot välfärdssystemen och förslaget att även utbetalningar som görs till andra än den enskilda personen, t.ex. till enskilda näringsidkare och juridiska personer, ska omfattas av lagen, bör straffskalan för grovt bidragsbrott skärpas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Utredningen om välfärdsbrottslighet föreslog samma skärpning av straffskalan (se SOU 2017:37, s. 450–451). Med den utvidgning av tillämpningsområdet som vi föreslår kan det mycket väl förekomma gärningar med ett straffvärde som uppgår till fängelse i sex år. Redan i dag finns ett antal exempel på domar gällande grovt bidragsbrott där påföljden bestämts till tre års fängelse eller mer. Det gör att regeringens antagande i propositionen om gärningarnas straffvärde inte längre har samma bärighet (se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom 28 april 2016 i mål B 5320-15 samt Hovrättens för Skåne och Blekinge domar den 21 september 2016 i mål B 1944-16, 19 februari 2014 i mål B 3068-13, den 28 juli 2014 i mål B 1555-14 och den 12 mars 2012 i mål B 34-12).

Genom att skärpa straffskalan för grovt bidragsbrott till ett straffmaximum på sex år sker en anpassning till bestämmelsen om grovt bedrägeri. Det är en logisk konsekvens av att vissa brott som i dag bedöms som bedrägeri i stället ska bedömas enligt bidragsbrottslagen. Förändringen innebär också en harmonisering med straff-

skalan för grovt skattebrott, vilket ligger i linje med tanken om att det straffrättsliga skyddet för statens utgiftssida bör vara lika starkt som skyddet för statens intäktssida. Genom den föreslagna ändringen av straffskalan får domstolarna bättre förutsättningar att kunna bestämma en lämplig påföljd för allvarliga brott som begås mot välfärdssystemen.

8.1.7 Bestämmelsen om grovt bidragsbrott bör ändras

Förslag: Vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt ska det – utöver vad som nu gäller – även särskilt beaktas om den samlade brottsligheten rört betydande belopp.

Skälen för vår bedömning

Bakgrund

Vid bedömningen av om ett bidragsbrott ska anses vara grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning (3 § bidragsbrottslagen).

De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är endast exemplifierande men bör enligt förarbetena ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. Den bedömningen ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet och i förarbetena betonades att förekomsten av en kvalificerande omständighet inte med automatik ska leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt.

Angående vad som ska anses vara ett betydande belopp menade regeringen att den beloppsgräns som används vid motsvarande gränsdragning hos andra förmögenhetsbrott bör kunna vara vägledande för bedömningen (se prop. 2006/07:80, s. 96–97). Som anges i våra direktiv används i praxis ett riktmärke på cirka fem prisbasbelopp (se också Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m., 5 uppl., s. 501). Att så stora summor betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Mot den bakgrunden har vi i uppdrag att överväga om det finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidrags-

brottslagen så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Tillämpningsproblem knutna till frågan om vad som ska anses vara ett eller flera bidragsbrott och hur de ska rubriceras berördes av Utredningen om välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37, s. 437–438). Utredningen menade att det är otillfredsställande att lagstiftningens konstruktion leder till att personer som systematiskt har begått bidragsbrott inte kan dömas för grovt brott på den grunden att varje enskilt belopp som utbetalats felaktigt inte ansetts tillräckligt högt.

Ett eller flera brott?

Det finns inga generella regler för vad som är en brottsenhet. Bedömningen får därför ske med utgångspunkt i den typ av brott som är aktuell. Där får ofta det rums- och tidsmässiga sambandet stor betydelse. I den juridiska litteraturen har också sådana omständigheter som antalet målsägande och antalet brottsobjekt ansetts ha betydelse (se Jareborg, Straffrättens gärningslära, 1995, s. 204 f.).

Högsta domstolen (HD) har i flera fall tagit ställning till vad som ska bedömas som ett eller flera brott. I ett mål som rörde bedrägerier hade en person vid 25 tillfällen med ungefärliga tidsintervaller om en månad genom vilseledande orsakat att socialbidrag betalats ut oriktigt till honom. Varje gärning sågs som ett särskilt fall av bedrägeri enligt normalgraden. HD konstaterade att gärningarna visserligen riktat sig mot en och samma målsägande och tillvägagångssättet hade upprepats varje gång, men varje tillfälle framstod som en klart avgränsad händelse med en ny ansökan och samtliga brottsrekvisit för ett fullbordat bedrägeri hade varit uppfyllda vid vart och ett av tillfällena. Tidsintervallet gjorde också att det knappast tedde sig naturligt att betrakta hela brottsligheten, som spänt över en tid om mer än två och ett halvt år, som ett enda brott (se rättsfallet NJA 2007 s. 973). När det gäller vad som ska ses som ett eller flera bidragsbrott hänvisade HD till tidigare praxis avseende bedrägeribrott och anförde att det också vid bidragsbrott bör vara fråga om en gärning vid varje utbetalningstillfälle (se rättsfallet NJA 2012 s. 886). Det är även så det har bedömts i efterföljande praxis.

Något om bedömningen av om en brottslighet är grov

Om ett brott är indelat i olika grader, t.ex. ringa, grovt eller den så kallade normalgraden, innehåller straffbestämmelsen som regel en rad omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen.

Hur bedrägeribrottslighet ska rubriceras har varit föremål för Högsta domstolens prövning. I det tidigare nämnda rättsfallet NJA 2007 s. 973 var frågan om den aktuella brottsligheten skulle betecknas som grov. HD ansåg att ingen av gärningarna var för sig kunde betecknas som grov, bl.a. då det högsta belopp som betalats ut felaktigt var på drygt 6 300 kronor. Om man såg till det sammanlagda beloppet om drygt 115 000 kronor var det visserligen högt, men inte så betydande att brottsligheten redan på den grunden kunde betecknas som grov. Inte heller framstod gärningarna som särskilt förslagna, men var enligt HD ändå allvarliga. Den tilltalade hade under mer än två och ett halvt års tid använt sig av systemet för socialbidrag på ett otillåtet sätt. Gärningarna var en serie av likartade brott, men det fanns enligt HD inget stöd för slutsatsen att den tilltalade redan från början agerat enligt en brottsplan eller i övrigt någon grund för att de inledande gärningarna skulle kunna ses som delar av ett systematiskt brottsligt förfarande. Även om förfarandet kommit att upprepas, hade det inte skett i så stor utsträckning eller på sådant sätt att den samlade brottsligheten kunde betecknas som grovt bedrägeri. Gärningarna bedömdes därför, som framgått tidigare, som 25 fall av bedrägeri av normalgraden.

Särskilt om hur grovt bidragsbrott har bedömts i praxis

Frågan om en bidragsbrottslighet ska bedömas som grov har inte prövats av HD, men väl i en rad hovrättsavgöranden. Utifrån vår praxisgenomgång kan vi konstatera att avgörandena ger uttryck för en samsyn när det gäller att varje utbetalningstillfälle är ett brott, vilket är i linje med den praxis från HD som vi tidigare redogjort för. I fråga om hur gärningarna ska rubriceras är praxis inte fullt lika entydig. Inte i något av de fall vi studerat har det enskilda beloppet, såvitt framgått av domen, i sig varit så högt att det kvalificerat vart och ett av brotten som grova. Det är som tidigare nämnts ytterst sällan fallet. I vilken utsträckning rätten tar hänsyn till brottsligheten som helhet varierar.

I ett av de avgöranden vi tagit del av har domstolen uttryckligen anfört storleken av de enskilda utbetalningarna som skäl till att brotten bedömts vara av normalgraden. Det rörde felaktiga utbetalningar vid 31 tillfällen under knappt två och ett halvt års tid om totalt 237 011 kronor. Som skäl för att betrakta brottsligheten som grov angav åklagaren i åtalet att den felaktiga ersättningen tillsammans rört ett betydande belopp. Hovrätten fann visserligen att det totalt sett rört sig om ett betydande belopp, men att varje utbetalning skulle bedömas som ett bidragsbrott. Eftersom ingen av utbetalningarna ensam uppgick till ett betydande belopp, och då det inte heller i övrigt fanns skäl att bedöma gärningarna som grova skulle de bedömas som bidragsbrott av normalgraden (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 16 december 2016 i mål B 1353-16).

Bland de övriga avgöranden där bidragsbrotten inte ansetts vara grova återfinns Göta hovrätts dom den 16 december 2016 i mål B 672-16. Efter att ha konstaterat att varje utbetalning som kopplats till en assistansräkning med tillhörande tidrapporter utgjorde en gärning anförde hovrätten följande i fråga om rubriceringen:

> Varken betraktade vart och ett för sig eller sammanlagt avser de felaktigt utbetalade beloppen (*620 000 kronor*, *vår anmärkning*) så betydande värden att brottsligheten redan därigenom bör hänföras till grovt bidragsbrott. Även om brottsligheten har utövats systematiskt och präglats av viss förslagenhet finner hovrätten sammantaget inte omständigheterna så försvårande att brotten ska bedömas som grova.

I ett tidigare avgörande hade samma hovrätt att pröva rubriceringen av en bidragsbrottslighet som omfattat felaktiga utbetalningar om drygt 500 000 kronor vid tio tillfällen där falska handlingar hade använts vid vart och ett av dem. Även om brottsligheten utövats systematiskt och gärningsmannen uppvisat en viss förslagenhet, menade hovrätten att omständigheterna inte var så försvårande att brotten skulle bedömas som grova (se Göta hovrätts dom den 4 mars 2016 i mål B 1885-15).

I fem av de elva avgöranden vi studerat har domstolen tagit hänsyn till brottsligheten som helhet vid rubriceringen. I ett fall fann hovrätten att 56 fall av felaktigt utbetalad tillfällig föräldrapenning för vård av barn ingått i en brottslighet som utövats systematiskt och skulle därför bedömas som grovt bidragsbrott. Hovrätten vägde in att ansökningarna sammantaget rört betydande belopp (cirka

300 000 kronor), att den tilltalade haft en plan redan från början att oriktigt tillskansa sig ersättning för att täcka utebliven förvärvsinkomst samt att han genom att begära ersättning växelvis varannan vecka för barnen hade kunnat få tillfällig föräldrapenning varje vecka utan att behöva lämna sjukintyg till Försäkringskassan. Gärningarna hade präglats av en förslagenhet som fick anses gå klart utöver vad som gäller för liknande brottslighet (se Göta hovrätts dom den 19 december 2017 i mål B 1101-17).

Ett annat mål rörde en synnerligen omfattande assistanshärva med felaktigt utbetalad ersättning om närmare sju miljoner kronor under fyra års tid. Som skäl för att bedöma brottsligheten som grov angav åklagaren i åtalet att den rört betydande belopp samt ingått i en verksamhet som utövats systematiskt och i större omfattning. Hovrätten instämde i den bedömningen (se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 28 april 2016 i mål B 5320-15). Ytterligare ett mål gällde brottslighet riktad mot assistansersättningen om fyra miljoner kronor under fem års tid. Som skäl för att bedöma brottsligheten som grov hade åklagaren anfört att den rört betydande belopp och ingått i en verksamhet som utövats systematiskt och i större omfattning. I fråga om rubricering konstaterade tingsrätten att huvudregeln är att varje månadsvis utbetalning som kopplas till en assistansräkning utgör ett brott i sig. Eftersom månadsutbetalningen till beloppet ofta inte är alltför hög kan beloppet i sig inte kvalificera vart och ett av brotten som grova. Tingsrätten redogjorde därefter för en rad försvårande omständigheter, som att det pågått under fem års tid och sammantaget avsett ett mycket högt belopp samt att huvudmannen lurat sina läkare genom att bl.a. inta tabletter för att bli slö inför läkarbesök och simulerat svår smärta. Efter en tidpunkt som närmare angavs i domen ansåg tingsrätten att det hade funnits en uppgjord brottsplan och gärningarna skulle därför ses som delar av ett systematiskt brottsligt förfarande. Den samlade brottsligheten bedömdes som grovt bidragsbrott. Efter överklagande anslöt sig hovrätten till tingsrättens bedömning i rubriceringsfrågan och fastställde domen (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 21 september 2016 i mål B 1944-16).

I ett åtal som rörde felaktigt utbetalad assistansersättning om närmare sex miljoner kronor under drygt fyra års tid anfördes att gärningarna skulle bedömas som grova eftersom de utövats systematiskt och avsett sammantaget betydande belopp. Såväl tingsrätt

som hovrätt fann att brotten skulle bedömas som grova. När det gällde rubriceringsfrågan konstaterade hovrätten att de brottsliga gärningarna, i linje med Högsta domstolens avgöranden, inte utgjorde ett utan flera bidragsbrott, som på de skäl som åklagarna anfört var grova brott (se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 10 januari 2013 i mål B 2701-12).

Även ett fall med betydligt mindre belopp än de som tidigare nämnts har bedömts som grovt bidragsbrott på grund av brottlighetens systematik. Det rörde felaktigt utbetalat ekonomiskt bistånd vid fyrtio tillfällen. Som skäl för att bedöma brottet som grovt angavs att det sammanlagt rört betydande belopp, skett systematiskt under flera års tid och att den tilltalade använt sig av falska handlingar och förfalskat annans namnteckning. Tingsrätten dömde för grovt bidragsbrott. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom. Hovrätten fann att varje ansökan utgjorde ett brott. När det gällde hur brotten skulle rubriceras konstaterade hovrätten att det högsta belopp som betalats ut uppgått till cirka 11 000 kronor, men tog också fasta på att den tilltalade under cirka tre och ett halvt år använt sig av systemet för försörjningsstöd på ett otillåtet sätt, använt falska handlingar och att det sammanlagda beloppet som utbetalats till henne uppgick till drygt 279 000 kronor. Varje gärning bedömdes därför som grovt brott (se Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 14 september 2017 i mål B 432-17).

Sammanfattande reflektioner

Som framgått av vår redogörelse ovan har domstolarna i varierande utsträckning tagit hänsyn till brottsligheten som helhet vid bedömningen av rubriceringsfrågan. Vår slutsats blir att lagstiftningens konstruktion i sig inte hindrar att domstolarna beaktar den samlade brottsligheten och bedömer brotten som grova, trots att varje enskilt belopp som betalats ut felaktigt inte överstiger fem basbelopp. Det är däremot tydligt att domstolarna gör olika tolkningar av om det samlade beloppet kan beaktas vid bedömningen och även hur stort beloppet i så fall ska vara. Att domstolarna tillmäter de kvalificerande omständigheterna olika tyngd, särskilt i fråga om brottet rört betydande belopp, gör att bedömningen kan framstå som svår att förutse. Det är inte tillfredställande ur ett rättssäkerhetsper-

spektiv. Det kan därför finnas skäl att ändra hur bestämmelsen är utformad.

Vid bedömningen om brottet är grovt ska hänsyn även tas till om den samlade brottsligheten rört betydande belopp

Som vi tidigare nämnt är det sällsynt att så stora belopp som omkring fem prisbasbelopp betalas ut vid ett tillfälle. Med tanke på att varje utbetalning enligt praxis anses som ett brott, skulle det kunna innebära att ett bidragsbrott i princip aldrig kan kvalificeras som grovt endast på den grunden att det avsett ett betydande belopp. Detta eftersom just ”brottet” ska ha avsett betydande belopp och inte brottsligheten som helhet. Även om det är ovanligt förekommer emellertid vissa enskilda utbetalningar inom förmånssystemen som uppgår till betydande summor. Ett exempel är studiemedel vid utlandsstudier som – i vart fall när detta betänkande skrivs – kan betalas ut för en hel termin vid ett enda tillfälle. Det kan heller inte uteslutas att sådana utbetalningar kan förekomma även på andra områden framöver, beroende på hur välfärdssystemen då är utformade. Mot den bakgrunden menar vi att det finns skäl att låta den delen av bestämmelsen stå kvar.

För att öka förutsebarheten och ge möjligheter till en mer enhetlig bedömning, där större hänsyn tas till betydelsen av den samlade brottsligheten, bör bestämmelsen om grovt brott ändras. Vi föreslår att vid bedömningen av om ett brott är grovt ska – utöver vad som gäller i dag – särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som rört betydande belopp. Med det avses som tidigare omkring fem prisbasbelopp. På så sätt förtydligas att det är möjligt att bedöma en gärning som grovt brott om den samlade brottsligheten avser ett betydande belopp.

8.1.8 Den som i väsentlig mån är oaktsam kan dömas för vårdslöst bidragsbrott

Förslag: Även gärningar där den enskilde i väsentlig mån är oaktsam ska omfattas av det straffbara området.

Skälen för vår bedömning

Bakgrund

Syftet med att införa straffansvar för grovt oaktsamma gärningar genom bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott var främst att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen, inte att straffa personer med begränsade möjligheter att sätta sig in i och förstå komplicerade regelverk. Det ansågs dock kunna krävas att en förmånstagare anstränger sig för att så långt möjligt ta del av den information som lämnas och kontaktar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som finns för de utbetalande aktörerna måste enligt förarbetena utgångspunkten vara att den enskilda förmånstagaren tar ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta (prop. 2006/07:80, s. 49 f.).

Högsta domstolen har prövat vad som är grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening (se NJA 2013 s. 369, även redovisat i avsnitt 7.1) Målet rörde en person (i det följande kallad IS), som när hon ansökte om försörjningsstöd inte redovisade att hon fått skatteåterbäring med drygt 10 000 kronor. Blanketten för ansökan innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt. Hennes underlåtenhet ledde till att kommunen felaktigt beviljade henne 6 029 kronor i försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Frågan var om underlåtenheten att redovisa fullständiga uppgifter skulle bedömas som grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening. Efter att hon dömts av såväl tingsrätt som hovrätt för vårdslöst bidragsbrott friades hon av Högsta domstolen med motiveringen att hon varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt, och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas, men att utrymmet för att bedöma den oaktsamheten som grov måste anses begränsat (jfr prop. 2006/07:80, s. 84). Mot den bakgrunden, och med hänsyn till hennes bristande erfarenhet i ekonomiska frågor, kunde hon enligt domstolen inte anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening när hon underlät att lämna uppgift om skatteåterbäringen.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande ifrågasätts i våra direktiv om bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamals-

enligt utformad i förhållande till utgångspunkterna ovan. Vi har därför fått i uppdrag att se över bestämmelsens utformning.

Hur definierades grovt oaktsamma beteenden i förarbetena?

Regeringen ansåg att i såväl fall av aktivt uppgiftslämnande som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör i första hand endast medveten oaktsamhet hos förmånstagaren kunna medföra straffansvar för grov oaktsamhet. Det bör alltså normalt krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. I underlåtenhetsfallen bör utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov vara begränsat. För det fall en förmånstagare inte misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör förmånstagaren alltså i regel inte anses ha varit grovt oaktsam. Ett exempel då det är tänkbart att en omedveten oaktsamhet skulle kunna betecknas som grov är när en person inte har bemödat sig om att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det. Sådana skäl kan finnas när en person exempelvis felaktigt uppbär utbetalningar från olika välfärdssystem (prop. 2006/07:80, s. 84).

Hur har kravet på grov oaktsamhet tolkats efter HD:s avgörande?

I vår praxisgenomgång har vi redogjort för de hovrättsdomar avseende vårdslöst bidragsbrott som meddelats efter HD:s avgörande (se avsnitt 7.1). Det är svårt att se någon entydig linje i fråga om vilka typer av handlingar som ska anses vara grovt oaktsamma. Vi ser dock, liksom har uppmärksammats i den juridiska litteraturen, att i vilken grad förmånstagaren varit medveten om risken har varit central (se vidare nedan). Har personen insett risken eller misstänkt att det rört sig om felaktiga uppgifter eller att det uppstått en skyldighet för dem att anmäla ändrade förhållanden? Om svaret är ja, har de varit medvetet oaktsamma och om inte, har det varit fråga om en omedveten oaktsamhet. När det rört sig om underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden är ju, som framgått av förarbetena och HD:s avgörande, utrymmet att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov begränsat.

I bedömningen av om det rört sig om grov oaktsamhet har domstolarna i fall med dubbla ersättningar, t.ex. när personer uppgett sig vara arbetslösa trots att de samtidigt fått föräldrapenning, lagt vikt vid att det varit tydligt att uppgifter om denna typ av ersättning skulle anges. I ett av fallen togs även fasta på den information som lämnats om att man genom att signera kassakorten försäkrar att man inte fått någon annan form av ersättning. Att då varken ange den föräldrapenning som betalats ut eller ta reda på om man trots detta hade rätt till ersättning från a-kassan var en medveten oaktsamhet som skulle bedömas som grov. Ett förändrat beteende i hur uppgifter redovisades för att ge ett mer förmånligt resultat, och en så påtaglig skillnad mot hur personen faktiskt hade arbetat, att hon måste ha insett risken för att uppgifterna var oriktiga har också ansetts vara en medveten oaktsamhet som bedömdes som grov. På samma sätt bedömdes att inte markera någon av sju sjukperioder, trots tydlig information om att det skulle anges, som en sådan påtaglig avvikelse att den tilltalade måste ha insett risken för att uppgifterna var oriktiga (Se Svea hovrätts domar den 31 maj 2013 i mål B 9910-12 och den 3 mars 2016 i mål B 4767-15 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 3 mars 2017 i mål B 2661-16).

Att vid ett antal tillfällen inte bemöda sig om att kontrollera att man begärt arbetslöshetsersättning under rätt tidsperiod, dvs. när man inte arbetat, har även det bedömts som grovt oaktsamt, liksom att påstå att man var arbetssökande trots att man arbetat och inte läst informationsfoldern om hur arbetslöshet på kassakort skulle redovisas, samt att vid en tillfällig anställning inte kontrollera den uppfattning personen hade om att lön inte skulle betalas ut för den period som ansökan om arbetslöshetsersättning gällde (se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 28 mars 2014 i mål B 1089-14, Göta hovrätts dom den 5 september 2013 i mål B 1456-13 och Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 22 juni 2016 i mål B 250-16).

I de tre avgöranden i vår praxisgenomgång där personerna inte bedömts vara grovt oaktsamma har omständigheterna varit något speciella. Det *första fallet* rörde en man som låtit bli att redovisa en större försäkringsersättning i sin ansökan om försörjningsstöd. Av utredningen framgick att han på direkta frågor förnekade att han fått utbetalat någon försäkringsersättning och att han inte ville låta socialsekreteraren kontrollera om utbetalning hade skett. Han döm-

des i tingsrätten för att sedan frikännas av hovrätten. Hovrätten tog fasta på att försäkringsersättningen betalats ut eftersom försörjningsenheten tidigare beviljat honom bistånd för att teckna en tilläggsförsäkring, som gav rätt till den aktuella ersättningen. Det var därför inte var självklart att personen misstänkte att ersättningen skulle redovisas som inkomst. Sammantaget menade hovrätten att han varit oaktsam, men att det inte var fråga om medveten oaktsamhet. Med beaktande av det begränsade utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov och den utbetalade försäkringsersättningens speciella karaktär ansåg hovrätten att han inte varit grovt oaktsam i bidragsbrottslagens mening och hänvisade till NJA 2013 s. 369 (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 12 juni 2013 i mål B 1017-13). Det *andra fallet* rörde en man som under tiden han fick sjukersättning inte meddelat att han arbetade, i vilken utsträckning eller vilka inkomster det gav. Både tingsrätten och hovrätten ogillade åtalet. Liksom tingsrätten ansåg inte hovrätten att han gjort sig skyldig till uppsåtligt brott. I fråga om agerandet var grovt oaktsamt konstaterade hovrätten att det normalt borde krävas att en förmånstagare misstänkt att det har uppkommit en anmälningsskyldighet och därefter underlåtit att uppfylla denna (se prop. 2006/07:80, s. 50 och NJA 2013 s. 369.) Det var oaktsamt att utgå från att arbetet och omfattningen av detta kommit till Försäkringskassans kännedom genom de tidrapporter som hans arbetsgivare skickat in till myndigheten. Det var dock inte bevisat att den åtalade kände till att uppgifterna om arbete skulle anmälas i en särskild ordning och därför inte heller att han insåg risken för eller misstänkte att inskickandet av tidrapporterna inte var tillräckligt för att han skulle ha fullgjort sin anmälningsskyldighet. Någon medveten oaktsamhet var det således inte fråga om. Även här hänvisade hovrätten till det begränsade utrymmet att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov. Underlåtenheten var därför inte grovt oaktsam (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 15 juni 2015 i mål B 3098-14). Det *tredje fallet* rörde en man som inte anmält att han arbetade samtidigt som han fick sjukersättning. Mannen genomgick en behandling för sina långvariga missbruksproblem samtidigt som han började en provanställning och då fick hjälp av personal på behandlingshemmet att fylla i ansökan om fortsatt sjukersättning. Under fem månader fick han sedan sjukersättning månadsvis trots att han arbetade. Han gav inte in någon ansökan om s.k. steglös avräk-

ning med anledning av de ändrade inkomstförhållandena. Efter att ha dömts i tingsrätten frikändes han i hovrätten. Enligt mannen hade han uppfattat att han skulle lämna in en ny ansökan efter ett år, vilket stöddes av att anställningsavtalet kom in till Försäkringskassan när ungefär ett år hade passerat sedan ansökan. I såväl ansökan som i Försäkringskassans beslut hade han upplysts om att han var skyldig att anmäla ändrade ekonomiska förhållanden till Försäkringskassan. Han hade varit oaktsam när han tog emot ersättning från Försäkringskassan trots att han samtidigt fick lön, men utrymmet för att bedöma oaktsamheten som grov måste enligt hovrätten dock anses begränsat (se prop. 2006/07:80, s. 84). Mot bakgrund av den tilltalades uppgifter, som vann visst stöd i utredningen, och med hänsyn till hans speciella livssituation, var det inte visat att han faktiskt misstänkt att det hade uppkommit en anmälningsskyldighet. Han hade därför inte varit medvetet oaktsam. Omständigheterna var inte heller i övrigt sådana att hans omedvetna oaktsamhet borde bedömas som grov (Svea hovrätt, dom den 20 april 2015 i mål B 8956-14). Även här tog alltså hovrätten fasta på om personen misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet och det begränsade utrymmet att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov.

Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 369 har inte rönt mycket uppmärksamhet i den juridiska litteraturen. I en artikel konstaterar Andreas Anderberg[3] att avgörandet är ”kortfattat och inte särskilt kontroversiellt” samt inte ”särskilt anmärkningsvärt eller förvånande”. Han anför vidare att det i vart fall inte är särskilt många fall av grovt oaktsamma brott som lett till fällande dom samt att dessa brott i flera fall hunnit preskriberas. När det gäller relaterad praxis anges att gränsen för att nå upp till grov och därmed straffbar oaktsamhet tycks vara ganska högt ställd. Anderberg ser att medvetenheten hos den tilltalade tycks har spelat en avgörande roll i praxis, både för fällande och friande domar, även i tiden före och omkring HD-avgörandet (Se Anderberg, Andreas, Grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening? JT 2014/15 s. 130–135).

[3] Jur. dr och universitetslektor i rättsvetenskap vid institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet.

HD:s dom illustrerar vikten av tydlig information till enskilda

En avgörande omständighet i HD:s dom var att den åtalade inte bedömdes ha insett att hon var skyldig att redovisa den överskjutande skatten och inte heller att hon insåg risken för att de uppgifter hon lämnade var oriktiga. Det var alltså inte fråga om någon medveten oaktsamhet. Det gjorde att det fanns ett begränsat utrymme att bedöma den omedvetna oaktsamhet som det trots allt inneburit att skriva under ansökan utan att kontrollera uppgifterna i den som grov. Det är i fall av att underlåta att anmäla ändrade förhållanden som förarbetena anger att utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov är begränsat. Den åtalade hade inte underlåtit att lämna uppgifter utan i stället, vilket också angavs i gärningsbeskrivningen, lämnat oriktiga uppgifter genom att utelämna skatteåterbäringen. Med tanke på att förarbetsuttalandet om omedveten oaktsamhet just tar sikte på underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden kan det möjligen ifrågasättas om det har samma bäring på situationen att lämna oriktiga uppgifter.

HD framhöll särskilt att den tilltalade inte synes ha misstänkt att hon var skyldig att ta med uppgiften om skatteåterbäring och hänvisade även till hennes bristande erfarenhet i ekonomiska frågor. Ansökningsblanketten hade i det här fallet en rad där belopp och utbetalningsdag skulle fyllas i om sökanden hade fått ”överskjutande skatt”. Exemplet illustrerar det centrala i att blanketter och ansökningshandlingar är utformade på ett enkelt och lättförståeligt sätt, med begrepp som i största möjliga mån motsvarar dem som används i dagligt tal. Om det tydligt framgår vilka uppgifter som ska anges, blir det lätt för den enskilde att göra rätt. På motsvarande sätt har tydlig information och enkelt utformade blanketter använts av domstolar som argument för att någon agerat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet (se t.ex. Svea hovrätts domar den 31 maj 2013 i mål B 9910-12 och den 3 mars 2016 i mål B 4767-15 samt Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 3 mars 2017 i mål B 2661-16). Vi menar att avgörandet emellertid visar att lagstiftarens intentioner om den enskildes ansvar för att undersöka sådant som är oklart eller som man inte förstår inte upprätthålls. För att uppnå detta och på nytt betona den enskildes ansvar ser vi att det är nödvändigt att skärpa kravet på den aktsamhet och lojalitet som den enskilde ska visa när han eller hon lämnar uppgifter.

Det krav på aktsamhet och lojalitet som bör kunna ställas på förmånstagaren behöver betonas ytterligare

Som vi tidigare nämnt framhölls i förarbetena att förmånstagaren har ett ansvar för att så långt möjligt ta del av den information som lämnas och kontaktar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som finns för de utbetalande aktörerna måste utgångspunkten vara att den enskilda förmånstagaren tar ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta (prop. 2006/07:80, s. 49 f.).

Anledningen till att det straffbara området kom att omfatta grovt oaktsamma beteenden låg enligt regeringen i de särdrag avseende funktion och betydelse hos välfärdssystemen som gjorde att i vart fall grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen ligger så nära klandervärdheten av uppsåtliga handlingar att de är straffvärda. För att systemet ska fungera framhöll regeringen att det förutsätts ett inte obetydligt mått av lojalitet och aktsamhet hos förmånstagare i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Om sådan lojalitet och aktsamhet inte finns leder detta till felaktiga utbetalningar som mycket sällan upptäcks samt att felaktiga utbetalningar i större omfattning på sikt kan ha en allvarlig negativ påverkan på systemens funktion.

Vi menar att de argument som regeringen anförde till stöd för en kriminalisering fortfarande gör sig gällande. Vårdslöst bidragsbrott fyller en funktion i att fånga upp de handlingar som inte omfattas av uppsåt men ändå får anses straffvärda. Högsta domstolens avgörande kan emellertid uppfattas som ett avsteg från de krav som lagstiftaren – enligt vår mening fullt befogat – velat ställa på förmånstagaren. Vår praxisgenomgång visar att rättsutvecklingen efter HD:s avgörande inte är entydig, men att mycket tyder på att det generellt ställs lägre krav på förmånstagaren än vad som förutsattes i förarbetena. För att betona kravet på aktsamhet och lojalitet vid ansökningar från välfärdssystemet anser vi därför att bestämmelsen om vårdslöst brott behöver ändras.

Även sådana gärningar där den enskilde i väsentlig mån är oaktsam ska omfattas av det straffbara området

När det gäller hur kravet på aktsamhet och lojalitet från den enskildes sida tydligare ska komma till uttryck i lagtexten gör vi följande överväganden. Enligt vår mening skulle det bära alltför långt att kriminalisera alla gärningar som begås av oaktsamhet (se vidare nedan). Det beteende som vi menar behöver beivras är där den enskilde i väsentlig mån är oaktsam.

En jämförelse kan göras med bestämmelsen om vårdslöshet i trafik (se 1 § lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott). Där straffbeläggs gärningar där vägtrafikant i väsentlig mån brister i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna. Det straffbara området vid vårdslöshet i trafik inskränktes genom SFS 1994:1416, som trädde i kraft den 1 januari 1995 (se prop. 1994/95:23). Tidigare var lydelsen av bestämmelsen anknuten till de allmänna aktsamhetsreglerna i 2 kap. 1 § trafikförordningen. Så är det fortfarande, men endast den som i väsentlig mån brister i omsorg och varsamhet ska dömas för vårdslöshet i trafik i enlighet med första stycket (se Ceder m.fl., Trafikbrottslagen [2017-08-31, Zeteo] En kommentar).

Ändringen kom till efter att dittillsvarande praxis tydde på att bestämmelsen i vissa fall tillämpats på ett sätt som närmade sig vad som gäller vid strikt ansvar. Med den föreslagna inskränkningen av det straffbara området var enligt regeringen en sådan tillämpning inte längre möjlig. Genom den nya lydelsen ville regeringen uppnå att ansvar för vårdslöshet i trafik förbehålls sådana beteenden i trafiken som är att beteckna som vårdslösa i egentlig mening. Under trafikbrottslagens tillämpningsområde bör enligt regeringen främst hänföras sådana fall där trafikanten gjort sig skyldig till medvetet risktagande (se tidigare nämnda proposition s. 61).

I betänkandet *Överväganden om en ny sexualbrottslagstiftning* (SOU 2016:60, s. 269–270) resonerar utredningen kring möjligheterna att införa ett oaktsamhetsansvar vid vissa sexualbrott. Där konstaterades att med grov oaktsamhet avses i princip alla former av medveten oaktsamhet, medan enbart de mer allvarliga formerna av omedveten oaktsamhet omfattas. Vid en prövning av om omedveten oaktsamhet har förelegat eller inte inleder domstolen med en bedömning av vad gärningsmannen kunde ha gjort för att komma till insikt. Kunde

personen t.ex. ha tänkt efter, frågat eller kontrollerat de närmare förhållandena och då insett att en viss omständighet var vid handen? Därefter bedömer domstolen om det som gärningsmannen *kunde* ha gjort också är något som personen *borde* ha gjort. Om svaret är jakande på båda frågorna har gärningsmannen varit omedvetet oaktsam. De fall som omfattas av grov oaktsamhet är fall då gärningspersonen *verkligen* borde ha gjort det som han eller hon kunde ha gjort för att komma till insikt. Han eller hon anses alltså i sådana fall på ett tydligare sätt ha avvikit från vad som kan anses aktsamt.

Vi menar att ett möjligt alternativ för att ytterligare betona den enskildes ansvar för att lämna korrekta och fullständiga uppgifter i samband med ansökningar eller utbetalningar är att straffansvaret ska omfatta sådana situationer där personen i väsentlig mån är oaktsam. Det omfattar att personen åsidosätter sin skyldighet att ta del av information som lämnas, vidare att någon inte undersöker sådant som verkar oklart eller som personen inte förstår. Det krävs då att personen tar reda på vad som gäller genom att t.ex. fråga en handläggare på den berörda myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen. Vilka handlingar som närmare ska omfattas av begreppet att någon i väsentlig mån är oaktsam får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det blir ytterst en fråga för rättstillämpningen. Bedömningen av om gärningspersonen har agerat på ett straffbart sätt ska ske med utgångspunkt i vad som är bevisat om gärningen och omständigheterna runt den. För att vara straffbar ska domstolen göra bedömningen att oaktsamheten i det enskilda fallet verkligen är klandervärd.

Vårt förslag leder till en viss diskrepans i förhållande till skattebrottslagens straffbestämmelser. I fråga om sådana gärningar som inte är uppsåtliga är där endast grov oaktsamhet belagd med straff. Vi menar dock att det finns skäl att ställa något högre krav på den aktsamhet som förmånstagaren ska visa på detta område. Det beror på att välfärdssystemet i större utsträckning än vad som är fallet på skatteområdet är beroende av att enskilda lämnar korrekta uppgifter eftersom informationsutbytet där inte i lika hög grad är automatiserat. Ett exempel är skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden, där utbetalaren oftast är helt beroende av att förmånstagaren på eget initiativ upplyser om sin aktuella situation.

Straffansvaret bör inte utökas så att alla vårdslösa handlingar kriminaliseras

Det kan naturligtvis inte uteslutas att det finns ytterligare gärningar inom välfärdssystemen som faller utanför ramen för de vi nämnt ovan och som möjligen är värda att belägga med straff. Om det straffbara området skulle utvidgas så att alla handlingar som begåtts av oaktsamhet skulle kriminaliseras, menar vi dock att det skulle omfatta sådana misstag som inte motsvarar vad som i det allmänna rättsmedvetandet betraktas som klandervärda.

I det sammanhanget vill vi lyfta fram att de personer som berörs av beslut som omfattas av bidragsbrottslagen ofta befinner sig i en utsatt livssituation, exempelvis på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller svåra ekonomiska problem. Det kan också röra sig om unga personer med begränsad livserfarenhet och kunskap i ekonomiska frågor. En utvidgning av det straffbara området till att omfatta alla gärningar som begås av oaktsamhet riskerar att slå mot de grupper som har svårt att sätta sig in i och förstå myndigheternas tidvis komplicerade regelverk. Det finns dessutom en risk att lagstiftningen kommer att uppfattas på det sättet av den bredare allmänheten. Detta kan i sin tur urholka värdet av bidragsbrottslagens straffbestämmelser och riskerar att skada allmänhetens förtroende för såväl de utbetalande myndigheterna, kommunerna och a-kassorna som för rättsväsendet.

Sammantaget anser vi alltså att straffansvaret inte bör utökas till att omfatta alla fall där gärningspersonen har varit oaktsam.

8.1.9 Risken för ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen av om en gärning enligt 4 § är mindre allvarlig

Förslag: Vid bedömningen av om gärningen vid vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig ska hänsyn även tas till den risk för ekonomisk skada som agerandet har inneburit.

Skälen för vårt förslag

Bakgrund

Bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott innehåller en regel om straffrihet vid mindre allvarliga gärningar. I lagtexten har särskilt markerats att framför allt den aktuella förmånens storlek ska vara av betydelse vid denna bedömning. En helhetsbedömning ska dock göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen.

I förarbetena konstaterades att grovt oaktsamma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre som regel inte bör leda till straffansvar. Om det inom ramen för administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Ett exempel på sådana fall som ges i förarbetena är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte uppbär inkomst som överstiger visst belopp. Här sker regelmässigt en efterkontroll mot uppgifter från Skatteverket, vilket innebär att den som tjänat för mycket under ersättningsperioden blir återbetalningsskyldig. Dessa fall bör, såvida det inte är fråga om uppsåtligt handlande, normalt kunna vara straffria (se prop. 2006/07:80, s. 97–98).

Åklagarmyndighetens rekommendation är att vårdslöst bidragsbrott i normalfallet bör anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar om beloppet understiger 5 000 kronor. Naturligtvis ska samtliga omständigheter i ärendet tas med vid denna bedömning (se Åklagarmyndighetens RättsPM 2013:4, s. 19). Enligt vad vi erfarit har detta ställningstagande – framför allt i fråga om beloppsgränsen – fått stort genomslag hos såväl de anmälande aktörerna som de brottsutredande myndigheterna.

Hur har frågan om gärningen är mindre allvarlig hanterats i rättspraxis?

Frågan om gärningen är mindre allvarlig och därmed ska vara fri från straff har varit uppe till prövning i tre avgöranden från hovrätterna (för en närmare redogörelse av omständigheterna i målen, se avsnitt 7.2). Samtliga rörde felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning och arbetslöshetskassornas efterkontroller.

I det första avgörandet, som rörde ett belopp om 4 488 kronor, dömdes personen i tingsrätten men friades av hovrätten (se Göta hovrätts dom den 19 februari 2010 i mål B 1994-09). Hovrätten konstaterade att det i det aktuella fallet funnits ett kontrollsystem som innebär att arbetslöshetskassan i efterhand regelmässigt kontrollerar med Försäkringskassan så att inte andra förmåner uppbärs samtidigt. Hovrätten fann med hänsyn till detta att faran för slutlig ekonomisk skada fick anses vara begränsad.

Det andra avgörandet rörde en felaktig utbetalning om 12 920 kronor där den tilltalade friades i tingsrätten men dömdes i hovrätten (se Svea hovrätts dom den 31 maj 2013 i mål B 9910-12). Hovrätten konstaterade att enligt förarbetena kan gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten anses som mindre allvarliga (se prop. 2006/07:80, s. 98). Här hade det felaktigt utbetalade beloppet betalats tillbaka genom att avdrag gjorts på den tilltalades senare ersättning från arbetslöshetskassan. Om personen hade begärt sitt utträde ur kassan och återbetalning därmed inte kunnat göras på det sätt som skett, eller om han av andra skäl inte velat eller kunnat betala tillbaka, hade den ekonomiska skadan emellertid kunnat bli slutlig. Hovrätten fann därför att risken för slutlig skada när gärningen begicks inte kunde sägas ha varit liten. Framför allt var det enligt hovrätten storleken på det felaktigt utbetalade beloppet som var avgörande för om gärningen skulle anses som mindre allvarlig och därmed fri från straff såvida det inte varit fråga om ett uppsåtligt handlande. Hovrätten hänvisade till förarbetsuttalandena (prop. 2006/07:80, s. 97) om att belopp som rör ett par tusen kronor eller mindre som regel inte bör leda till straffansvar. Även med hänsyn till prisförändringarna efter lagens tillkomst ansåg hovrätten att de drygt 12 000 kronor som målet rörde var ett för högt belopp för att gärningen skulle kunna anses som mindre allvarlig.

Det tredje fallet gällde en felaktig utbetalning om 10 317 kronor. Den åtalade dömdes i tingsrätten men frikändes i hovrätten. Hovrätten ansåg att hon agerat grovt oaktsamt, men den rutin för efterkontroll som den aktuella arbetslöshetskassan hade innebar att den som gav in ett arbetsgivarintyg som inte korresponderade med tidigare lämnade uppgifter blev föremål för utredning och sedan eventuella återkrav. Faran för slutlig skada fick därmed anses begränsad. Hovrätten fann därför att gärningen skulle anses vara

mindre allvarlig och alltså inte straffbar (se Göta hovrätts dom den 5 september 2013 i mål B 1456-13).

Är förekomsten av ett kontrollsystem tillräckligt eller ska beloppet ändå ha betydelse?

Riksåklagaren (RÅ) beslutade att inte överklaga Göta hovrätts dom den 19 februari 2010 i mål B 1994-09. I beslutet poängterade RÅ att det skulle vara värdefullt med ett vägledande avgörande av Högsta domstolen men avstod från att klaga bl.a. med hänsyn till rekommendationen att vårdslöst bidragsbrott i normalfallet bör anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar när beloppet understiger 5 000 kronor (i målet uppgick beloppet, som tidigare nämnts, till 4 448 kronor). Riksåklagaren framhöll följande i sitt beslut.

> Hovrätten har såvitt framgår varken ingått i någon prövning av om den tilltalade har varit grovt oaktsam eller om beloppets storlek och övriga omständigheter ska leda till att gärningen bör anses mindre allvarlig. Såvitt framgår av hovrättens skrivning är det i stället förekomsten av ett kontrollsystem i sig som gör att gärningen bör anses mindre allvarlig. Frågan kan ställas om hovrätten i och med detta menar att en gärning som begås av grov oaktsamhet bör anses som mindre allvarlig oavsett beloppets storlek, så länge det finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav. Mot bakgrund av att det i många fall torde finnas den typen av kontrollsystem när det gäller förmåner enligt socialförsäkringsförfattningarna, skulle en sådan tillämpning av 4 § andra stycket bidragsbrottslagen innebära att vårdslöst bidragsbrott i realiteten avkriminaliseras, vilket inte kan ha varit lagstiftarens avsikt. Även om det i förarbetena uttalas att förekomsten av ett kontrollsystem gör att gärningen regelmässigt bör anses mindre allvarlig, har i lagtexten särskilt markerats att det framför allt är den aktuella förmånens storlek som ska vara av betydelse vid bedömningen. I förarbetena uttalas i anslutning härtill att det ska göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter vid gärningen (a. prop., s. 97).

Vi kan konstatera att praxis inte ger ett entydigt svar på vilka omständigheter som ska vägas in i bedömningen av om en gärning är mindre allvarlig. I de två domarna från Göta hovrätt diskuterades inte det utbetalade beloppets storlek, utan förekomsten av efterkontroller och därmed faran för slutlig ekonomisk skada var det som fällde avgörandet. I avgörandet från Svea hovrätt fästes framför allt vikt vid det höga beloppet, men det fördes även ett resonemang kring faran för slutlig ekonomisk skada kopplat till möjlig-

heterna att återkravet skulle komma att betalas tillbaka. Den oklarhet i rättsläget som praxis ger uttryck för gör det motiverat med ett förtydligande av bestämmelsen.

Vilka efterkontroller avses?

En första fråga som inställer sig är vilka efterkontroller som avses i förarbetena. CSN:s inkomstkontroll, som tas som exempel, är maskinell, sker regelmässigt och bygger på automatisk informationsöverföring. Den omfattar emellertid inte alla ärenden, vilket gör att förarbetsuttalandena om att kontrollen innebär att den som tjänat för mycket under ersättningsperioden blir återbetalningsskyldig inte fullt ut återspeglar verkligheten. Eftersom en stor andel av de misstänkta bidragsbrotten upptäcks i andra typer av efterkontroller, som kan vara mer eller mindre heltäckande, finns det enligt CSN ett stort behov av ett klargörande för att kunna bedöma vilka gärningar som kan vara mindre allvarliga. För Försäkringskassans del stäms samtliga ärenden om bostadsbidrag av i efterhand mot uppgifter om taxerad inkomst. Det är den enda av myndighetens efterkontroller som är regelmässig.

Lagstiftaren har emellertid pekat ut att just förekomsten av ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar är av betydelse. CSN:s regelmässiga inkomstkontroll ges som exempel, men fler kontroller torde kunna inkluderas. Under utredningens arbete har emellertid framkommit att exemplifieringen av en särskild kontroll har skapat problem för hur myndigheterna ska bedöma andra, liknande kontroller. Utredningen menar att det i bedömningen av huruvida en kontroll kan anses regelmässig bör beaktas om kontrollen är återkommande och i hög grad automatiserad så att tillräckligt många ärenden ska kunna granskas helt eller delvis maskinellt. I dessa fall bör kontrollen kunna anses tillräckligt täckande för att i sig själv utgöra ett skydd för förmånen, även om kontrollen inte är heltäckande. I dessa fall kan vårdslösa gärningar anses mindre allvarliga, såvida inte beloppets storlek talar emot.

Mot den bakgrund som redovisats ovan finns det skäl att lyfta fram att risken för ekonomisk skada är en av flera delar som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är mindre allvarlig. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 4 § ändras genom att ”risken för

ekonomisk skada” läggs till. På det sättet blir det tydligt att domstolarna ska göra en sammanvägd bedömning av beloppet, risken för ekonomisk skada och övriga omständigheter. I den bedömningen ligger att risken ska vara liten för att falla utanför det straffbara området. Den som riskerar att drabbas av skada är utbetalaren, dvs. staten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

Frågan om beloppsgränsen har lyfts under vårt arbete, dvs. vilket belopp över 5 000 kronor som tillsammans med risken för ekonomisk skada och övriga omständigheter ska utgöra gränsen för när ett vårdslöst brott kan anses mindre allvarligt. Detta har hittills inte prövats av Högsta domstolen utan endast av olika hovrätter med varierande utgång. För tydlighets skull vill vi framhålla att den anmälande myndigheten i sin preliminära bedömning innan en polisanmälan görs inte ska ta ställning till vilket belopp över 5 000 kronor som kan medföra att en gärning anses som mindre allvarlig. Den frågan ska i slutändan avgöras i domstolens prövning av om åtalet är styrkt. Under vårt arbete har åklagare och polis däremot betonat att man är beroende av myndighetens, a-kassans och kommunens kunskap om hur kontrollsystemet är uppbyggt. Det är därför viktigt att anmälaren tydligt beskriver hur den aktuella kontrollen är konstruerad, så att utredaren kan konstatera att den inte är regelmässig som en del av bedömningen av om gärningen är mindre allvarlig.

8.1.10 Brott enligt bidragsbrottslagen ska endast anmälas till Polismyndigheten

Förslag: Polismyndigheten ska stå som ensam mottagare av anmälningar vid misstänkta brott mot bidragsbrottslagen.

Skälen för vårt förslag

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska anmäla till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts (se 6 § bidragsbrottslagen).

Under vårt arbete har det framförts att vi bör överväga att endast ange Polismyndigheten som mottagare av anmälningar, eftersom de anmälningar som lämnas in till Åklagarmyndigheten ändå vidarebefordras dit. Den nuvarande regleringen att anmälan ska ges in till Åklagarmyndigheten fyller därför ingen praktisk funktion. Att ange Polismyndigheten som ensam mottagare av anmälningar återspeglar alltså den ordning som tillämpas i praktiken.

8.1.11 Det införs en särskild preskriptionsregel för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott

Förslag: Preskriptionstiden för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott förlängs till fem år.

Skälen för vårt förslag

Nuvarande bestämmelser

Regler om åtalspreskription, eller tid inom vilken en misstänkt ska ha häktats eller åtalats för att få dömas till påföljd, finns i 35 kap. brottsbalken (BrB). Preskriptionstiden är bestämd till olika antal år efter det straff som högst kan följa på brottet. Bestämmelserna i kapitlet gäller även specialstraffrättlig lagstiftning. Om det i en specialstraffrättslig författning getts en bestämmelse om en annan preskriptionstid, är det den bestämmelsen som är tillämplig i stället för motsvarande bestämmelse i kapitlet. Detta följer av den allmänna grundsatsen att lex specialis har företräde framför lex generalis. Inom specialstraffrätten finns sådana specialbestämmelser bl.a. i skattebrottslagen (1971:69). Av bestämmelsen i 14 § 1 st. framgår att brotten i skattebrottslagen preskriberas tidigast fem år efter brottet oavsett vad som skulle följa av brottsbalkens allmänna preskriptionsregler. Om Skatteverket har beslutat om revision räknas preskriptionstiden från tiden för beslutet (se Berggren m.fl., Brottsbalken [10 november 2017, Zeteo] kommentaren till 35 kap. under rubriken Inledning)

Bidragsbrottslagen är en specialstraffrättslig lagstiftning, som inte innehåller några bestämmelser om preskriptionstid. Det innebär att reglerna i 35 kap. BrB är tillämpliga. Bidragsbrott av normalgraden

preskriberas därför efter fem år, det grova brottet efter tio år samt vårdslöst och ringa bidragsbrott efter två år (se 2–4 §§ bidragsbrottslagen jämfört med 35 kap. 1 § BrB).

Behovet av en längre preskriptionstid

Under vårt arbete har såväl polis och åklagare som de anmälande myndigheterna lyft fram att det är ett problem att bidragsbrott hinner preskriberas under handläggningen. Det gäller i synnerhet de ringa och vårdslösa brotten, där preskriptionstiden endast är två år. I vår praxisgenomgång har vi också noterat att ringa och vårdslösa brott påfallande ofta ogillas i domstolen just av detta skäl, men att det även förekommer i fråga om bidragsbrott av normalgraden (se t.ex. Svea hovrätts dom den 20 juni 2017 i mål B 9426-16, Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 8 september 2016 i mål B 247–16 och Hovrätten för Nedre Norrlands domar den 26 februari 2014 i mål B 3350-13 och den 7 april 2016 i mål B 4919-15 samt Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 9 maj 2016 i mål B 2782-15).

På många områden fick skattebrottslagen tjäna som förebild när bidragsbrottslagen togs fram. Det framgår inte minst av regeringens övergripande mål med lagstiftningen, nämligen att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak bör vara lika starkt som på skatteområdet (se prop. 2006/07:80, s. 39–41). Som framgått innehåller bidragsbrottslagen, till skillnad från skattebrottslagen, emellertid inga särskilda bestämmelser om preskriptionstid. Frågan berördes inte heller särskilt i förarbetena. Vi menar att det finns goda skäl att överväga om de ställningstaganden som motiverade preskriptionsreglerna på skatteområdet gör sig gällande även för bidragsbrottens del.

Bakgrunden till preskriptionsreglerna är de särskilda utredningssvårigheter som är vanliga vid skattebrottslighet, vilket också har samband med att en brottsanmälan regelmässigt har föregåtts av en mer eller mindre omfattande utredning hos Skatteverket (se Holmquist, Rolf och Lindmark, Johan, Skatt och skattebrott, [8 mars 2016, Zeteo], s. 133–134) I de ursprungliga förarbetena till preskriptionsbestämmelsen uttalade departementschefen följande.

> Mitt förslag i fråga om straffskalorna medför att preskriptionstiden för de flesta brotten skulle bli fem år, räknat från den tidpunkt då gärningsmannen begått brottet. Det viktigaste undantaget utgör de grova

> skattebrotten, som på grund av att maximistraffet överstiger två års fängelse preskriberas först efter tio år. Ringa skattebrott och uppbördsbrott av uppsåtligt slag har å andra sidan endast böter i straffskalan och preskriptionstiden skulle därför bli begränsad till två år. Samma preskriptionstid gäller för de övriga uppbördsbrotten, för vilka straffmaximum är ett år resp. sex månader.
>
> Utredningen har stannat vid att låta preskriptionstiden för bötesbrotten vara två år, dvs. enligt de allmänna bestämmelserna om preskription i BrB. Två remissinstanser har ansett att man genom en särskild bestämmelse bör förlänga preskriptionstiden för ringa skattebedrägeri till fem år.
>
> För min del finner jag det vara ändamålsenligt att man i så stor utsträckning som möjligt har samma preskriptionstider för olika typer av skattebrott. Generellt sett kräver nämligen dessa brott – även om svårhetsgraden skiftar väsentligt – längre utredningstider än vad som i regel gäller för motsvarande brott inom andra områden. I första hand beror detta givetvis på åtalsmaterialets stora omfattning och heterogena karaktär. Av den anledningen anser jag det lämpligt att genom en särbestämmelse om åtalspreskription för de föreslagna bötesbrotten samt brotten oredlighet med uppbördsuppgift och vårdslöshet med uppbördsuppgift bryta regelsystemet i BrB. Preskriptionstiderna för dessa brott bör enligt min mening vara fem år.[4]

Vi menar att bidragsbrotten, liksom skattebrotten, i allmänhet kräver längre utredningstid än motsvarande brott på andra områden. Det främsta skälet till det ligger i själva systemet för hur misstänkta bidragsbrott kommer till rättsväsendets kännedom. Först ska den anmälande myndigheten utifrån sina egna kontroller eller externa impulser upptäcka att det rör sig om en misstänkt felaktighet. I vissa fall sker det långt efter att den enskilde ansökte om ersättning eller blev skyldig att anmäla ändrade förhållanden, dvs. den tidpunkt när brottet anses ha begåtts. Redan i det skedet har preskriptionstiden alltså börjat löpa. Därefter tar myndighetens utredning vid. I vissa fall undersöker man först om det kan bli aktuellt att kräva tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet för att därefter ta ställning till frågan om det rör ett misstänkt brott som ska polisanmälas. En återkravsutredning kan i vissa fall bli omfattande och ska dessutom kommuniceras med den enskilde. I de fall där återkrav och grunderna för en eventuell polisanmälan inte utreds parallellt blir det alltså fråga om ytterligare dröjsmål. Först sedan myndigheternas arbete

[4] Se NJA II 1971 s. 499.

resulterat i en polisanmälan kopplas polis, eller åklagare om det gäller ett grovt bidragsbrott, in och deras handläggning tar vid.

Under arbetet med vår praxisgenomgång har det även framkommit att åklagaren samtidigt som han eller hon åtalar för bidragsbrott påfallande ofta yrkar ansvar för vårdslöst bidragsbrott som alternativ. Det vårdslösa brottet har då omfattats av utredningen om bidragsbrott och är ett exempel på att även brott på bötesnivå kan bli utredningskrävande.

Vi menar sammantaget att det finns anledning att, precis som för skattebrotten, i så stor utsträckning som möjligt ha samma preskriptionstider för olika typer av bidragsbrott. Det finns därför skäl att göra avsteg från brottsbalkens regler om preskription och införa en särskild bestämmelse för bidragsbrottens del. De brott som behöver en längre preskriptionstid är enligt vår mening de som numera har en tvåårig sådan, alltså ringa och vårdslöst bidragsbrott. Vi anser att preskriptionstiden för dessa brott bör vara samma som för bidragsbrott av den så kallade normalgraden, dvs. fem år. Det är också vad som gäller för motsvarande brott på skatteområdet. På det sättet kommer vi närmare regeringens målsättning att det straffrättsliga skyddet för statens intäkts- och utgiftssida i huvudsak ska vara lika starkt.

8.1.12 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m.

Bedömning: Det kan finnas skäl att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade för att förstärka det straffrättsliga skyddet för de ekonomiska förmåner som regleras i lagarna. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att pröva behovet av en sådan uppgiftsskyldighet.

Skälen för vår bedömning

För att det enligt bidragsbrottslagen ska vara straffbart att underlåta att anmäla ändrade förhållanden, krävs att en sådan skyldighet följer av lag eller förordning. För ekonomiska förmåner som regleras i socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) saknas sådana bestämmelser. Detta gör att en person som beviljats förmåner som regleras i SoL eller LSS inte kan dömas för bidragsbrott om denne underlåtit att anmäla ändrade förhållanden.

Enligt LSS står kommunen för den assistans en person kan behöva för att få sina grundläggande behov tillgodosedda, om behovet understiger 20 timmar per vecka. Med grundläggande behov avses bl.a. hjälp med personlig hygien, måltider, på- och avklädning och att kommunicera med andra (se 9 a § första stycket LSS). Det faktiskt beslutade timantalet blir oftast högre eftersom även timmar för andra personliga behov (se 9 a § andra stycket LSS) tillkommer, som t.ex. ledsagning.

Försörjningsstöd enligt SoL beviljas vanligtvis efter ansökan som görs varje månad. Ändrade förhållanden kan dock inträda även vid tidsbegränsade beslut. Den enskilde kan ha fått ett arv, skatteåterbäring, försäkringsersättning eller liknande som gör att behovet av försörjningsstöd ändras under en beviljad ersättningsperiod.

Samma krav på att anmäla ändrade förhållanden oavsett vilken myndighet som betalar ut ersättningen skulle medföra samma straffrättsliga skydd för de olika förmånerna. Det kan därför finnas skäl att ändra SoL och LSS i nu nämnda hänseenden. En sådan uppgiftsskyldighet bör eventuellt kompletteras med uttryckliga bestämmelser om att kommunen får ompröva beslut om assistans respektive försörjningsstöd vid väsentligt ändrade förhållanden. En sådan prövning ligger dock utanför vårt uppdrag. Frågorna skulle eventuellt kunna behandlas inom ramen för LSS-utredningen (S 2016:03) respektive Utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:39).

8.2 En mer effektiv och ändamålsenlig underrättelseskyldighet

Som vi tidigare nämnt (se avsnitt 8.1) har flera utredningar påtalat att det finns behov av att utvidga tillämpningsområdet för såväl bidragsbrottslagen som lagen om underrättelseskyldighet. En del av vårt uppdrag är därför att utreda om det finns skäl att i något avseende förändra tillämpningsområdet. En viktig utgångspunkt för detta arbete bör enligt direktiven vara att avgränsningen av tillämpningsområdet även i fortsättningen ska vara tydlig och lättillgänglig.

Vi redovisar först våra överväganden kring vilka förmåner och aktörer som bör omfattas av lagen. Därefter beskriver vi de åtgärder som enligt vår bedömning kan bidra till att göra underrättelseskyldigheten mer effektiv.

8.2.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

Förslag: Lagen om underrättelseskyldighet utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person, men inte betalas ut till den enskilde.

Underrättelseskyldigheten ska även gälla för kommunerna.

Bedömning: Det finns inte skäl att utvidga tillämpningsområdet ytterligare till att omfatta övriga utbetalningar till företag och organisationer eller utbetalning av EU-medel. Inte heller bör kretsen av underrättelseskyldiga utvidgas ytterligare.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Fler ersättningar bör omfattas av lagen om underrättelseskyldighet

Lagen om underrättelseskyldighet avser endast utbetalningar för personligt ändamål. I förarbetena till lagen motiverades detta endast på så sätt att underrättelseskyldigheten bör begränsas på det sätt som görs i bidragsbrottslagen, dvs. att endast omfatta förmåner

för personligt ändamål (prop. 2007/08:48, s. 20 och 27). Skälen för begränsningen utvecklades inte närmare än så.

När det gäller denna fråga anges i propositionen till bidragsbrottslagen att genom att tillämpningsområdet är begränsat till beslut om ersättning, bidrag, pension eller lån (ekonomiska förmåner) faller sådant socialpolitiskt stöd utanför tillämpningsområdet som i och för sig medför en kostnad för det allmänna men som tillhandahålls på annat sätt än genom sådana utbetalningar. Detta gäller exempelvis stöd som det allmänna tillhandahåller genom att bedriva eller subventionera viss verksamhet. Att förmånerna ska avse personligt ändamål innebär att de ska betalas ut för enskilda individers privata bruk, vilket i sin tur innebär att förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet, utesluts (se prop. 2006/07:80, s. 94).

I betänkandet som låg till grund för propositionen berördes inte frågan närmare än att det anfördes att skyldigheten ska avse beviljade förmåner eller gjorda utbetalningar, med vilket även avses fortlöpande utbetalningar, exempelvis barnbidrag (SOU 2007:45, s. 390). Där föreslogs emellertid inte att lagtexten uttryckligen skulle ange begränsningen till ekonomiska förmåner för personligt ändamål som sedan kom att läggas fram i propositionen.

Formuleringen i lagen om underrättelseskyldighet har ansetts innebära att endast utbetalningar som sker till en enskild person för dennes personliga ändamål omfattas av lagen. Det gäller även om syftet med ersättningen är att ge stöd till enskilda personer men stödet utbetalas till annan, exempelvis juridiska personer. Utanför lagens tillämpningsområde faller därmed exempelvis sådana stöd som Arbetsförmedlingen betalar ut till arbetsgivare trots att de ekonomiska stöden avser enskilda personer, t.ex. lönebidrag och anställningsstöd. Lagen omfattar inte heller stöd till arbetsgivare som denne får genom skattekreditering, t.ex. nystartsjobb. Samma sak gäller tandvårdsstödet som Försäkringskassan betalar ut till vårdgivare. Detta har i olika sammanhang lyfts fram som brister i lagen (se avsnitt 8.1.1).

Utredningen om välfärdsbrottslighet konstaterade att det genom deras kartläggning av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten framkom att utbetalningar till företag är vanligt förekommande. Utredningen framförde vidare i huvudsak följande (se SOU 2017:37, s. 391–394).

Det har framförts att sådan brottslighet kan vara svår att upptäcka och att företag många gånger används som fasad. Det har dessutom blivit allt vanligare att ersättningar från välfärdssystemen betalas ut till företag, exempelvis olika former av anställningsstöd och ersättningar till privata vårdgivare. Det handlar då ofta om stora summor. Vidare utreder de aktörer som i dag omfattas av lagen om underrättelseskyldighet många gånger också verksamhet i företag, vilket kan leda till indikationer på felaktiga beslut eller utbetalningar hos andra aktörer. På samma sätt som regeringen i propositionen till den nu gällande lagen anförde att det kan uppfattas som stötande att underrättelse om felutbetalningar inte får lämnas vidare till den aktör som fattat beslutet i fråga och har möjlighet att agera när det gäller utbetalningar för personligt ändamål, anser utredningen att det är stötande att sådan underrättelse i dag inte lämnas när det gäller samma typ av utbetalningar med den enda skillnaden att utbetalningen går till en juridisk person eller annan näringsidkare. Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som framkommit ovan gällande de olika stöd som utbetalas till företag är det viktigt att underrättelseskyldigheten inte begränsas till att enbart gälla ersättningar som utbetalas direkt till den enskilde för personligt ändamål, utan att även sådana ersättningar som avser enskild person men som utbetalas till annan omfattas av lagen.

När det gäller frågan om vilka ersättningar som ska omfattas av lagen gjorde Utredningen om välfärdsbrottslighet följande överväganden.

I betänkandet *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) föreslogs att underrättelseskyldigheten skulle utvidgas till att omfatta bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om. Med ekonomiska stöd avsågs såväl bidrag som skattekrediteringar (s. 197–198). Det konstaterades att lönebidrag, anställningsstöd och nystartsjobb inte omfattas av lagen om underrättelseskyldighet och att därmed t.ex. Skatteverket inte är underrättelseskyldigt till Arbetsförmedlingen när Skatteverket har anledning att anta att stöd lämnas på ett felaktigt sätt till arbetsgivare. Det kan exempelvis handla om fall där det rör sig om skattekrediteringar, där Skatteverket kontinuerligt har uppsikt över arbetsgivarna. Delegationen konstaterade att Skatteverket även kan ha viktig information om andra stöd då Skatteverket granskar skattedeklarationer och kontrolluppgifter. I betänkandet diskuterades även om ersättning för utförd tandvård borde omfattas, men utredningen kom då fram till att det inte fanns något skäl för det eftersom ingen av de aktörer som var underrättelseskyldiga till Försäkringskassan kunde tänkas ha uppgifter om felaktiga utbetalningar av tandvårdsstödet (s. 193).

I betänkandet *Ett tandvårdsstöd för alla* (SOU 2015:76) föreslogs att även tandvårdsstödet borde omfattas av lagen. Enligt förslaget skulle lagen även avse ersättningar till vårdgivare som Försäkringskassan lämnar enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Som skäl an-

fördes bl.a. att en av de stora fördelarna med detta är att Skatteverket då ska meddela Försäkringskassan när det finns anledning att anta att tandvårdsstöd har utgått felaktigt. Genom underrättelsen ska de uppgifter som ligger till grund för misstanken lämnas ut, vilket torde innefatta s.k. patientlistor. Detta skulle vidare resultera i att det blir lättare för Försäkringskassan att hitta de vårdgivare som medvetet utnyttjar tandvårdsstödet på ett felaktigt sätt samt leda till att efterhandskontrollerna blir mer träffsäkra och effektiva. I utredningen anges exempel på information som Skatteverket har tillgång till och som skulle vara betydelsefull för Försäkringskassan när det gäller felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har t.ex. efterfrågat att få ta del av vissa uppgifter om vårdgivare/behandlare och då främst det underlag som ligger till grund för beslut om eftertaxering. Anledningen till det är att det i dessa underlag bl.a. kan finnas listor på patienter som inte har betalat full patientavgift för sina besök. Både beslutet och de underlag som ligger till grund för beslutet omfattas dock i regel av s.k. absolut sekretess enligt 27 kap. 1 och 2 §§ OSL. Det som Försäkringskassan i dag kan få del av är omprövningsbesluten i de enskilda ärendena eftersom dessa är offentliga. Däremot omfattas de uppgifter som ligger till grund för omprövningsbesluten, och som skulle kunna användas för att återkräva tandvårdsstöd, av sekretess. Genom omprövningsbesluten kan Försäkringskassan alltså få en impuls om att en vårdgivare bör kontrolleras, men däremot inte uppgift om vilka patientbesök som kan ha gett upphov till felaktiga utbetalningar. I betänkandet redovisas också en kartläggning av privatpraktiserande tandläkare där Skatteverket har jämfört de inkomster som tandläkarna har rapporterat till Försäkringskassan med deklarerad omsättning i inkomstdeklarationen och kommit fram till att den vanligaste orsaken till differens mellan dessa är oredovisade patientintäkter. Felen har i många fall bedömts som avsiktliga.

Tandläkarna har uppgett olika orsaker till differenserna, t.ex. kundförluster eller att patienten har betalat ett lägre pris än vad som rapporterats till Försäkringskassan på grund av rabatt. I dessa fall kan tandvårdsersättning ha utgått felaktigt. Skatteverket har konstaterat att de inte har något lagligt stöd för att informera Försäkringskassan om eventuella bedrägerier som noteras i samband med skatteutredningar. (s. 339–340)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har tidigare konstaterat att lagen inte träffar företagens välfärdsbrott och föreslagit att lagen ska omfatta alla bidrag i välfärdssystemet, att man bör överväga att ha samma regler för socialtjänsten som för övriga utbetalande verksamheter samt att det är av särskilt stor betydelse att inkludera företagarstöden (Brå rapport 2016:9, s. 235).

Det har alltså tidigare framförts att lagen om underrättelseskyldighet bör utvidgas till att avse vissa av Arbetsförmedlingens stöd som utbetalas till arbetsgivare samt tandvårdsstödet. Utred-

ningen om välfärdsbrottslighet fann att de överväganden som tidigare framförts tillsammans med att företag har kommit att få en allt viktigare roll inom välfärdssystemen gjorde att det enligt deras mening fanns anledning att utvidga lagens tillämpningsområde enligt ovan men också ytterligare än så. Vi instämmer i utredningens uppfattning att underrättelseskyldigheten bör avse samtliga utbetalningar och skattekrediteringar som beslutas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och som avser en enskild fysisk person oavsett till vem de betalas ut eller beviljas. Alltså ska lagen omfatta utbetalningar som sker till ett företag eller till en juridisk person som inte driver näringsverksamhet, exempelvis vissa ideella föreningar. Genom en sådan ordning skulle inte bara ekonomiska stöd som ges från Arbetsförmedlingen omfattas av lagen utan även tandvårdsstödet. Det skulle vidare innebära att det blir tydligt att assistansersättning som efter anvisning av den enskilde betalas ut till företag omfattas. Som vi tidigare nämnt är ansvaret för assistansersättningen delat mellan Försäkringskassan och kommunerna. Av detta skäl bör det framgå att även ekonomiskt stöd som beslutas av kommunen och som avser viss enskild person, men inte betalas ut till den enskilde omfattas av lagen (jfr avsnitt 8.1.2).

Utredningen om välfärdsbrottslighet föreslog dessutom att pensioner skulle omfattas av lagens tillämpningsområde. Som skäl för detta angavs att lagen enligt förarbetena (prop. 2007/08:48, s. 20) bör omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen, men att någon skarp gräns för vad som utgör dessa centrala delar inte kan dras. Regeringen menade dock att den avgränsning som har gjorts i bidragsbrottslagen borde kunna utgöra en lämplig förebild. Trots att pensioner omfattas av bidragsbrottslagen har dessa inte tagits med i lagen om underrättelseskyldighet. Varken vi eller Utredningen om välfärdsbrottslighet har funnit några skäl som talar för att pensionerna ska undantas. Lagen bör därför omfatta även pensioner.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att underrättelseskyldigheten utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person, men som inte betalas ut till den enskilde.

En utökad underrättelseskyldighet gör det möjligt att förhindra oegentligenheter på ett tidigt stadium. Det i sin tur ökar förutsättningarna för att de belopp som återkraven uppgår till inte ska bli så omfattande som de kan bli när felaktiga utbetalningar pågått under en längre tid. Det är särskilt angeläget att även utbetalningar till juridiska personer och andra näringsidkare omfattas då dessa utbetalningar ofta uppgår till stora belopp.

Lagens tillämpningsområde eller kretsen av underrättelseskyldiga bör inte utvidgas ytterligare

När det gällde frågan om vilka förmåner som skulle omfattas av lagen framhöll regeringen i förarbetena att den avgränsning som gjorts i bidragsbrottslagen borde kunna utgöra en lämplig förebild (se prop. 2007/08:48, s. 21). Vi menar att det är inte finns någon anledning att frångå regeringens ställningstagande. Tillämpningsområdena för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet bör därför även i fortsättningen stämma överens. Med den avgränsning som vi gjort av bidragsbrottslagens tillämpningsområde menar vi alltså att det inte är aktuellt att utvidga underrättelseskyldigheten ytterligare till att omfatta lönegarantin, utbetalningar av EU-medel eller andra offentliga utbetalningar till företag och organisationer.

Utredningen om välfärdsbrottslighet föreslog att kretsen av underrättelseskyldiga aktörer skulle utvidgas ytterligare till att omfatta konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Bolagsverket. Vi har inte kunnat konstatera något behov av en sådan utvidgning utifrån vår kartläggning eller det som på annat sätt har kommit fram under vårt arbete. Vi föreslår därför inte någon ytterligare utvidgning i denna del.

Kommunerna ska omfattas av underrättelseskyldigheten

I dag gäller en underrättelseskyldighet för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket (med undantag för den brottsbekämpande verksamheten), Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Under vårt arbete har det framförts att denna krets bör utökas med kommunerna.

Utredningen om välfärdsbrottslighet föreslog att kretsen skulle omfatta bl.a. kommunernas socialnämnder (se SOU 2017:37, s. 395–397).

När det gäller underrättelseskyldighet för kommunerna föreslogs detta redan av Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Liksom Utredningen om välfärdsbrottslighet delar vi den motivering som delegationen lade fram till grund för sitt förslag. Delegationen framförde i huvudsak följande.

> När frågan aktualiserades i 2005 års Informationsutbytesutredning anfördes två skäl till att inte ålägga kommunerna någon underrättelseskyldighet, dels att generalklausulen i sekretesslagen inte var tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och att kommunerna därför var förhindrade att lämna ut sådana uppgifter, dels att utredningen inte såg någon anledning att för socialtjänsten föreslå en ny ordning som på ett påtagligt sätt skulle kunna ha förändrat förutsättningarna för det arbete som bedrivs rörande försörjningsstöd eller enligt socialtjänstlagen i övrigt. Delegationen menade att det faktum att generalklausulen inte var tillämplig inte utgjorde något tungt vägande skäl mot en underrättelseskyldighet. Detta särskilt med anledning av att Migrationsverket var i samma situation som kommunerna i fråga om generalklausulen och ändå hade ålagts en sådan skyldighet. Delegationen I fråga satte också det andra argumentet om förändrade förutsättningar för socialtjänstens arbete. Man konstaterade att det förts fram att det är av stor betydelse att en förtroendesituation byggs upp mellan socialtjänsten och den enskilde och att möjligheterna till en sådan skulle försämras om en underrättelseskyldighet införs. Delegationen anförde att det är svårt att se hur ett sådant förtroendeförhållande skulle vara beroende av att den enskilde ska kunna förlita sig på att socialtjänsten inte underrättar en annan myndighet eller arbetslöshetskassa för det fall bidrag eller ersättningar kan antas ha utgått felaktigt.

I sammanhanget påminde Delegationen om den anmälningsskyldighet som finns för kommunerna i bidragsbrottslagen och anförde att en sådan skyldighet inte har ansetts oförenlig med önskan om att åstadkomma en förtroendesituation (se SOU 2008:74, s. 168–172).

Vi instämmer alltså i den bedömning som såväl Delegationen mot felaktiga betalningar som Utredningen om välfärdsbrottslighet gjort om att det inte finns någon anledning att undanta kommunernas socialnämnder från underrättelseskyldigheten i detta avseende. Det bör också påpekas att Brå (Brå rapport 2015:8, s. 105) framför att socialtjänsterna har ingående kunskap om enskilda personer genom sin lokala närvaro och att det i fråga om försörjningsstöd sker en allsidig bedömning eftersom stödet ska betalas ut först när

andra alternativ är uteslutna. Enligt Brå borde därför socialtjänsten ha störst förutsättningar att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Sammanfattningsvis menar vi att det inte finns några tungt vägande skäl som talar mot att kommunerna ska omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen. Genom att en underrättelseskyldighet införs bryts den sekretess som gäller för socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En sådan utvidgning ligger dessutom i linje med riksdagens tillkännagivande att även socialtjänsten bör omfattas av underrättelseskyldigheten (se Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17: SfU1).

Underrättelseskyldigheten bör riktas till kommunerna och inte kommunernas socialnämnder

När det gäller frågan om vilken enhet som underrättelseskyldigheten bör omfatta gör vi följande överväganden.

För kommunernas del är det socialtjänsten som inom ramen för sina kontakter med klienter om ekonomiskt bistånd kan få kännedom om sådana misstänkta felaktiga utbetalningar som träffas av underrättelseskyldighet enligt lagen. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vad som sägs om socialnämnd i socialtjänstlagen eller annan författning gäller i förekommande fall även den eller de nämnder som utses enligt ovan. Det följer av 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

Det är alltså inte givet att varje kommuns uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av en socialnämnd, utan den kan ha andra benämningar. Dessa nämnder omfattas emellertid av begreppet socialnämnd även i andra författningar än socialtjänstlagen. Det skulle innebära att en underrättelseskyldighet riktad till ”kommunernas socialnämnder” skulle omfatta även de nämnder som kommunfullmäktige utsett att fullgöra uppgifter inom socialtjänsten. Vi menar emellertid att underrättelseskyldigheten för tydlighets skull bör riktas till kommunerna. Genom att använda samma benämning som i bidragsbrottslagen blir också terminologin konsekvent.

Konsekvenser för informationsutbytet

När regeringen övervägde om en underrättelseskyldighet skulle införas konstaterades att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett uppgiftslämnande. Regeringen lyfte fram att underrättelseskyldigheten skulle begränsas till förmåner som det fanns anledning att anta att en enskild tagit emot utan att har rätt till det, där orsaken kan vara misstag från myndighetens eller den enskildes sida, men även att den enskilde gjort sig skyldig till brott. Regeringen menade att det kan uppfattas som mycket stötande, såväl av den myndighetstjänsteman som upptäcker en felutbetalning hos en annan myndighet som av medborgare i allmänhet att underrättelse om detta inte får lämnas till den myndighet som kan åtgärda felaktigheten. Till följd av detta kan en enskild fortsätta att begå omfattande bidragsbrottslighet riktad mot en myndighet trots att en annan myndighet känner till att detta pågår. Regeringen ansåg att det var angeläget för medborgarnas tilltro till välfärdssystemen att sådana situationer förhindras. Att förhindra felaktiga utbetalningar kunde enligt regeringen också vara till gagn för den enskilde, eftersom underrättelseskyldigheten kunde leda till att undvika att stora skulder och återkrav ackumulerades. Slutligen betonade regeringen att de uppgifter som kan komma att utlämnas i regel är föremål för sekretess även hos den mottagande myndigheten. Sammantaget ansåg regeringen att skälen för en underrättelseskyldighet vägde över och även gick att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten genom att regleringen fick en utformning som tar hänsyn till dessa krav, nämligen att i lag ange vilka myndigheter och förmåner som skulle omfattas (se prop. 2007/08:48, s. 18–19).

Utredningen om välfärdsbrottslighet bedömde att den utvidgning av tillämpningsområdet som de föreslog skulle komma att innebära endast en begränsad utökning av informationsflödet mellan aktörerna (se SOU 2017:37, s. 395). Utredningen angav att det handlar om att lämna en underrättelse om sådana omständigheter som ligger till grund för antagandet att det har skett felaktiga beslut eller utbetalningar hos en annan aktör. Sådan information lär i första hand komma fram vid de olika aktörernas kontroller, varför informationen som lämnas kommer att bero på vilka kontrollåtgärder som

genomförts. Det är således inte information från den dagliga handläggningen som primärt kommer att delas enligt lagen. När det gäller frågan om integritet instämde Utredningen om välfärdsbrottslighet i den bedömning som gjordes i propositionen till den nuvarande lagen och menade att de förslag utredningen lade i denna del inte föranledde någon annan bedömning även om skyldigheten nu utsträcktes till utbetalningar till andra än fysiska personer.

Vi instämmer i den bedömning som Utredningen om välfärdsbrottslighet gjorde och noterar dessutom att vårt föreslagna tillämpningsområde såväl i fråga om förmåner som kretsen av underrättelseskyldiga är något mer begränsat än den utredningens. Enligt vår mening är intresset och nyttan av att uppgifterna utbyts av sådan betydelse att det står i rimlig proportion till de eventuella integritetsintrång som kan uppstå.

8.2.2 Åtgärder för att göra underrättelseskyldigheten mer effektiv

Bedömning: Försäkringskassan bör få i uppdrag att

- ta fram myndighetsgemensamma rutiner för hur uppgiftslämnandet kan ske med hjälp av befintliga elektroniska säkerhetslösningar,
- ansvara för att sammanställa information om i vilka situationer underrättelser inte behöver skickas och
- utarbeta en modell för hur underrättelserna kan utvärderas.

Samtliga berörda aktörer bör registrera underrättelserna på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp vilka åtgärder de mottagna underrättelserna leder till.

De myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som inte informerat om underrättelseskyldigheten sedan den infördes bör genomföra sådana insatser på nytt.

Skälen för vår bedömning

Uppgiftslämnandet bör så långt som möjligt ske med hjälp av befintliga elektroniska säkerhetslösningar

Vår kartläggning visar att hanteringen av underrättelser till stor del sker manuellt genom att de skickas med vanlig post. Vi menar att det finns uppenbara vinster ur såväl tids- som säkerhetsperspektiv att i så stor utsträckning som möjligt kommunicera digitalt. Under vårt arbete har föreslagits att ett gemensamt it-stöd för uppgiftslämnandet ska tas fram. Enligt vår mening är det mer kostnadseffektivt att i vart fall som en första åtgärd använda sig av befintliga elektroniska säkerhetslösningar. Flera av de berörda myndigheterna är anslutna till SGSI (Swedish Government Secure Intranet). Det är ett intranät, skiljt från Internet, för säker och krypterad kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa. I Sverige använder myndigheter SGSI som ett säkert nätverk för utbyte av känslig information och minskar därmed it-säkerhetsrisker som hot och sabotage från enskilda personer, organiserad brottslighet eller främmande makt.[5] Av de myndigheter som berörs av underrättelseskyldigheten är i dagsläget Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket anslutna till SGSI. Försäkringskassan använder sig t.ex. av SGSI för att skicka in digitala brottsanmälningar till Polismyndigheten. Försäkringskassan ser det som ett betydligt säkrare sätt att kommunicera och uppskattar att hanteringen går fyra-fem gånger snabbare än om den sker manuellt. Myndigheten har såvitt framförts till oss inte sett några nackdelar med att kommunicera digitalt.

Vi är medvetna om att de kostnader som är förknippade med att ansluta sig till SGSI och de höga säkerhetskrav som ställs på it-systemen gör att inte alla berörda aktörer har möjlighet att ansluta sig. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tidigare konstaterat att inga kommuner är anslutna till SGSI och att det är oklart om de ens får ansluta sig.[6] Vad detta ställningstagande grundar sig på har inte gått att få klarhet i. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), som administrerar systemet i Sverige, har fått in

[5] www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/SGSI---Swedish-Government-Secure-Intranet-/
[6] Sveriges Kommuner och Landstings rapport *Säker digital meddelandehantering mellan myndigheter*, 2016-03-31, s. 9.

förfrågningar från intresserade kommuner. Vad det leder till återstår att se. Även om det är önskvärt att samtliga inblandade aktörer på sikt ska kunna kommunicera på detta sätt, finns det redan stora vinster ur effektivitets- och säkerhetssynpunkt med att i vart fall de stora uppgiftslämnarna gör det. Enligt vår mening är det därför angeläget att i vart fall ytterligare några myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen, CSN och Pensionsmyndigheten snarast ansluter sig till SGSI.

För att en övergång till att kommunicera digitalt på området ska få största möjliga genomslag menar vi att det är angeläget att ta fram myndighetsgemensamma rutiner för hur uppgiftslämnandet kan ske med hjälp av befintliga elektroniska säkerhetslösningar. Ett sådant uppdrag ges lämpligen till Försäkringskassan.

Utbildningsinsatser och information om när underrättelser inte behöver skickas

Vår kartläggning har visat att underrättelseskyldigheten fortfarande är relativt okänd bland anställda på många myndigheter och att den därför tillämpas i för låg utsträckning. Det är tydligt att utbildning behövs för att öka kunskapen om att lagstiftningen finns och om hur man går till väga för att skicka underrättelser. Vi anser därför att de myndigheter som inte informerat om lagstiftningen sedan den infördes bör genomföra sådana utbildningsinsatser på nytt.

Under vårt arbete har det kommit fram att de handläggare som hanterar underrättelserna efterfrågar konkreta exempel på situationer där en underrättelse bör skickas. Enligt förarbetena är avsikten med underrättelseskyldigheten inte att den myndighet som skickar en underrättelse ska ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan betalas ut samtidigt (se prop. 2007/08:48, s. 23). Ett återkommande problem som lyfts i vår kartläggning är emellertid hur handläggaren ska kunna misstänka att det rör sig om en felaktig utbetalning utan sådan kunskap. Samtidigt som lagstiftaren förutsatt att det inte ska krävas kunskap om vilka förmåner som kan kombineras, visar kartläggningen att det är just sådan information som efterfrågas av de som ska hantera underrättelserna i praktiken.

CSN anser att handläggarnas motivation att skicka underrättelser skulle öka om det fanns tydliga exempel på i vilka fall de ska

skicka en underrättelse. CSN efterlyser också mer samverkan mellan berörda myndigheter för att reda ut vilka stöd som kan kombineras för att på så vis undvika onödiga underrättelser. Som vi tidigare nämnt (avsnitt 6.11) får den mottagande myndigheten i nuläget lägga tid och resurser på att utreda impulser som visar sig röra helt korrekta utbetalningar. Det beror ofta på okunskap om vilka ersättningar och bidrag som går att kombinera. Vi menar att det därför finns anledning att försöka klarlägga i vilka typfall förmåner kan kombineras. Med tanke på mängden förmåner kan det inte bli fråga om en heltäckande redogörelse. En sådan redogörelse riskerar också att bli svåröverskådlig. Vi menar dock att det bör vara görligt i vart fall för de vanligast förekommande förmånerna på respektive myndighet. En myndighet bör därför få i uppdrag att samordna information om i vilka situationer underrättelser inte behöver skickas. Enligt vår mening är Försäkringskassan mest lämpad för uppdraget. Ett sådant arbete sker lämpligast inom ramen för det myndighetsgemensamma nätverket kring felaktiga utbetalningar där samtliga berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Sveriges a-kassor deltar.

Hur många underrättelser som skickas och tas emot bör registreras

Av vår kartläggning framgår att de berörda myndigheterna registrerar skickade och mottagna underrättelser i varierande grad. Det framgår vidare att få följer upp vad inkomna underrättelser leder till i form av åtgärder för att utreda rätten till den aktuella förmånen, återkrav eller polisanmälningar om misstänkta bidragsbrott. Därför är det svårt att bedöma om lagstiftningen ger önskad effekt, nämligen att minska de felaktiga utbetalningarna. Vi menar att det är angeläget att samtliga berörda aktörer registrerar grundläggande uppgifter, som antalet skickade och mottagna underrättelser, så att det är möjligt att följa upp vilka åtgärder som underrättelseskyldigheten resulterar i.

För kommunernas och arbetslöshetskassornas del är det osäkert i vilken utsträckning underrättelserna registreras. Inom ramen för kartläggningen har vi inte haft möjlighet att tillfråga samtliga landets över 300 kommuner och a-kassor. Svarsfrekvensen på vår enkät i den delen var dessutom låg. Mot den bakgrunden har SKL och

Sveriges a-kassor en viktig roll att spela när det gäller att informera sina medlemmar om vikten av att registrera underrättelserna.

En modell bör utarbetas för hur en lämplig uppföljning av underrättelserna kan se ut

Vår kartläggning visar att aktörerna sällan känner till i vilken utsträckning underrättelserna leder till att tidigare fattade beslut om ersättning ändras eller att andra åtgärder vidtas, som t.ex. polisanmälan för bidragsbrott. Som framgått tidigare (avsnitt 6.11) leder det till att det blir svårt att bedöma vilka effekter lagstiftningen fått för arbetet att motverka felaktiga utbetalningar. Utan återkoppling riskerar myndigheterna dessutom att löpande skicka underrättelser i situationer som rör korrekta utbetalningar. Arbetet blir då ineffektivt. Vi menar därför att det är angeläget att ta fram en modell för hur en lämplig uppföljning av underrättelserna kan se ut. Även detta uppdrag menar vi är mest ändamålsenligt att ge till Försäkringskassan. När modellen utformas bör myndigheten emellertid hämta in synpunkter från övriga berörda myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner. Det kan förslagsvis ske inom ramen för det myndighetsgemensamma nätverket kring felaktiga utbetalningar.

8.3 Tankar kring den framtida hanteringen av misstänkta och anmälda bidragsbrott

En del av vårt uppdrag har varit att kartlägga hur de anmälande aktörerna och de brottsutredande myndigheterna hanterar ärenden om misstänkta bidragsbrott. En redogörelse för deras arbete och de slutsatser vi dragit av vår kartläggning framgår av kapitel 5 och 6. Att föreslå ändringar i det sätt som anmälningarna hanteras på eller i hur utredningsarbetet är organiserat har emellertid legat utanför vårt uppdrag. I ljuset av de genomgripande förändringar som Utredningen om välfärdsbrottslighet har föreslagit vill vi ändå lyfta fram de synpunkter och idéer som experterna och andra som vi kommit i kontakt med under arbetet har bidragit med.

8.3.1 Nuvarande organisation för att hantera anmälda brott mot bidragsbrottslagen

Polismyndigheten

Utredningar om bidragsbrott handläggs i dag i huvudsak tillsammans med andra brottsbalksbedrägerier vid särskilda bedrägerisektioner hos Polismyndigheten. Misstankar om brott enligt bidragsbrottslagen ska anmälas till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen. Vi lämnar förslag som innebär att brotten ska anmälas endast till Polismyndigheten, vilket avspeglar den ordning som råder i praktiken (se avsnitt 8.1.10).

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (se 23 kap. 1 § RB). Beslut att inleda en förundersökning fattas av bl.a. Polismyndigheten eller åklagaren. Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall ta över ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Brott enligt bidragsbrottslagen hör till de brott där saken ska anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten. Förundersökningar om grovt bidragsbrott leds numera av Åklagarmyndigheten.[7]

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten (EBM) ska bedriva enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Den operativa verksamheten inom Åklagarmyndigheten utövas i sju geografiska åklagarområden. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält ungefär motsvarande ett län. Nationella åklagaravdelningen består av de fyra riksenheter som har ett nationellt ansvar – en för bekämpning av korrup-

[7] Se Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål, PM 2017:19 och Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2005:9) om ledning av förundersökning i brottmål.

tion, en som handlägger miljö- och arbetsmiljömål, en som är specialiserad på arbete mot den internationella och organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och en för säkerhets- och terroristmål. Inom Åklagarmyndigheten finns även tre utvecklingscentrum. Dessa har i uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden. Utvecklingscentrum i Stockholm ansvarar för metod- och rättsutveckling avseende bl.a. brott enligt bidragsbrottslagen. I en rapport (ÅM-A 2015/0440) framtagen av Utvecklingscentrum i Stockholm föreslogs att handläggningen av bedrägerier och bidragsbrott med assistansersättning skulle koncentreras till färre kamrar inom respektive åklagarområde och att särskilt utsedda åklagare skulle utses för att handlägga ärendena.

EBM har ansvar för de ärendetyper som myndigheten handlägger enligt sin instruktion, bl.a. brott enligt skattebrottslagen, aktiebolagslagen och s.k. EU-bedrägerier (se förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Verksamheten omfattar hela kedjan från underrättelseverksamhet till processen i domstol. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser, civila utredare och administratörer.

Den närmare fördelningen av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och EBM styrs av framtagna riktlinjer (ÅMR 2013:2 och EBMR 2013:2). Där framgår att brott enligt bidragsbrottslagen och bedrägerier som huvudregel ska handläggas av Åklagarmyndigheten.

När det gäller fördelningen av bedrägerier finns det ytterligare förtydliganden till riktlinjerna (ÅM-A 2014/0950 och EBM-A 2014/0329). Av dessa kan man bl.a. utläsa att EBM ska handlägga bedrägerier som utgör en kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning. Som exempel på mål som är av stor omfattning som också kan ha nationell utbredning anges bl.a. assistansbedrägerier. Myndigheternas gemensamma syn på fördelningen är att målen bör handläggas av Åklagarmyndigheten då dessa bedrägerier normalt inte utgör kvalificerad ekonomisk brottslighet. Om det förekommer ekonomisk brottslighet i de bolag som används i den brottsliga verksamheten så bör det snarast vara fråga om en blandbrottslighet, dvs. ekonomisk brottslighet och annan brottslighet. I de fallen samverkar åklagarna vid respektive myndighet men handlägger själva sina delar. I riktlinjerna nämns att vid en omfattande härva av assistansbedrägerier med inslag av ekonomisk

brottslighet bör målet handläggas vid Åklagarmyndigheten om tyngdpunkten ligger på bedrägeribrotten och hos EBM om tyngdpunkten är på den ekonomiska brottsligheten.

8.3.2 Tidigare förslag om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

Utredningen om välfärdsbrottslighet bedömde i sitt betänkande (SOU 2017:37) att den nuvarande ordningen för bekämpning av brott mot välfärdssystemen inte var effektiv och ändamålsenlig. Utredningen föreslog därför att en ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen – bidragsbrottsenheten – skulle inrättas hos Försäkringskassan enligt den modell som finns hos Skatteverket. Till skillnad från vad som gäller för skattebrottsenheterna skulle bidragsbrottsenheten emellertid ha befogenhet att inleda och leda förundersökningar. Enheten skulle dessutom ha ett brottsförebyggande uppdrag med befogenhet att bedriva underrättelseverksamhet. Vidare föreslog utredningen att mål om brott mot bidragsbrottslagen skulle handläggas av Ekobrottsmyndigheten och inte Åklagarmyndigheten.

Den nya ordningen föreslogs börja gälla från den 1 juli 2018. Samtidigt angavs att reformen skulle genomföras efterhand som kompetens och organisation byggdes upp.

Synpunkter på förslaget

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Bland de remissinstanser som tillstyrkte förslaget kan nämnas Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten medan bl.a. Försäkringskassan, CSN, Brå, Datainspektionen, EBM, Åklagarmyndigheten och Pensionsmyndigheten avstyrkte.

Ett av de främsta argumenten som framfördes mot förslaget är att det är en polisiär uppgift att utreda brott. Försäkringskassan framhöll att det faktum att dessa brott inte utreds eller prioriteras i tillräckligt hög utsträckning av polisen inte är ett skäl att flytta verksamheten och såg det som resursslöseri att bygga upp en ny verksamhet i stället för att se till att den prioriteras hos polisen där den hör hemma. Försäkringskassan föreslog i stället att i högre utsträckning öronmärka medel inom den befintliga organisationen. En a-kassa

uttryckte det som att ”nuvarande ordning inte är tillfredställande men ser det som problematiskt att utredningen i princip gett upp hoppet om polisen och anser att en ny enhet ska upprättas för att utföra traditionellt polisiärt arbete.”

Faran för kompetensbrister framhölls av flera remissinstanser, både i fråga om kunskapen att utreda brott och när det gäller övriga utbetalande myndigheters förmåner. CSN vände sig mot att ge polisiära befogenheter till en myndighet som i sitt grunduppdrag inte är lika kontrollerande och polisiära som t.ex. Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. Den nya enheten skulle dessutom få större befogenheter och besluta om och verkställa straffprocessuella tvångsmedel. CSN ansåg att det ställer höga krav på kunskap som av rättssäkerhetsskäl bör förbehållas polis/åklagare. Åklagarmyndigheten lyfte fram att Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen till skillnad från Försäkringskassan inte är målsäganden i sina egna ärenden, vilket ju utbetalade myndigheter är.

Oron över att förtroendet för Försäkringskassan riskerar att skadas fördes också fram. Man hade en farhåga att den brottsutredande och handläggande funktionen kan uppfattas som samma och att myndighetens roll då blir otydlig för enskilda. Som Åklagarmyndigheten framhöll är det viktigt att förvissa sig om att den enskilde förstår när han eller hon är misstänkt för ett brott och i vilken egenskap Försäkringskassans anställda kontaktar dem. Det finns också frågetecken kring rättssäkerheten och då särskilt frågan om en anmälare som är målsägande samtidigt kan utreda brottet. Detta kan stå i strid med såväl Regeringsformens som Europakonventionens krav på opartiskhet och en rättvis rättegång.

Flera remissinstanser menade att det fanns oklarheter i hur vissa praktiska frågor skulle lösas, som hur själva organisationen och dess data- och kontrollsystem skulle byggas upp samt hur nödvändig kompetens från andra myndigheter skulle föras dit och saknade en närmare problemanalys kring detta.

Slutligen reste remissinstanserna frågetecken kring effektiviteten. Med tanke på den tid det skulle ta att bygga upp verksamheten, både med hänsyn till kompetens och på grund av de personalförflyttningar från andra delar av rättsväsendet som skulle krävas, ställdes frågan vad som skulle hända med de befintliga ärendena under tiden. Om de ärenden som ännu inte var färdiga för beslut skulle flyttas över från Polismyndigheten till den nya enheten under

uppbyggnad framhölls risken för att ärendena hamnar mellan stolarna och preskriberas samt att ytterligare balanser skulle bli en effekt av detta. Mot bakgrund av detta ifrågasatte många remissinstanser om de föreslagna förändringarna verkligen skulle leda till en mer effektiv hantering. Åklagarmyndigheten konstaterade att förundersökningsledarna på Försäkringskassan inte heller skulle få använda sig av reglerna om förundersökningsbegränsning eller utfärda strafföreläggande, vilket blir aktuellt i många fall. Då måste ändå en åklagare hantera ärendet, något som ytterligare minskar effektivitetsvinsterna.

Vår syn på den föreslagna organisationen

Vi delar de farhågor ur ett rättssäkerhets- och förtroendeperspektiv som flera remissinstanser framfört, liksom de frågetecken som finns kring hur kunskapsöverföringen ska ske och om åtgärderna verkligen leder till ökad effektivitet. Innan så genomgripande förändringar över huvud taget övervägs menar vi att det är angeläget att undersöka om och i så fall hur den nuvarande organisationen skulle kunna effektiviseras. Det finns all anledning att värna om grundprincipen att det är en polisiär uppgift att utreda brott. Under vårt arbete har vi också sett det stora engagemang som finns inom Polismyndigheten i arbetet med att förbättra sitt arbetssätt för att komma till rätta med exempelvis långa handläggningstider och höga balanser. Ett förslag har tagits fram med tankar kring det brottsförebyggande arbetet (se avsnitt 8.3.6). Tyvärr har vi konstaterat att vissa projekt inom digitalisering har stannat av i väntan på besked om hanteringen av bidragsbrott ska flyttas till Försäkringskassan.

Sammanfattningsvis menar vi att det inte finns anledning att förändra organisationen för att utreda bidragsbrotten på det sätt som föreslagits av Utredningen om välfärdsbrottslighet.

8.3.3 Övergripande om förundersökning och beviskrav i brottmål samt vad detta innebär för skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott

Kort om förundersökning i brottmål

Regler om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (1947:948), även kallad FUK. En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Det innebär att det måste finnas en misstanke om ett särskilt brott. Förundersökning behöver inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda och utifrån reglerna om s.k. förundersökningsbegränsning kan åklagaren eller förundersökningsledaren under vissa förutsättningar lägga ned en påbörjad förundersökning eller besluta att förundersökning inte ska inledas (se 23 kap. 1 § andra stycket och 4 a § RB).

Syftet med förundersökningen är i första hand att ta fram ett underlag för åklagarens beslut i åtalsfrågan. Under förundersökningen ska det utredas om brott har begåtts och vem som skäligen kan misstänkas för det. Ett annat syfte är att förbereda målet så att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid en huvudförhandling i domstol (23 kap. 1–2 § RB). Det är i huvudsak Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren som kan besluta om att inleda en förundersökning (se 23:3 RB). Den som är ansvarig för förundersökningen och leder den kallas (för)undersökningsledare.

Det finns en rad bestämmelser som ska skydda den misstänktes rättssäkerhet under förundersökningen, bl.a. om rätt till insyn och till offentlig försvarare. Under förundersökningen gäller också ett krav på objektivitet för att säkerställa att den misstänktes intressen tas tillvara (23 kap. 4 § RB). Åklagare och utredare är därför skyldiga att inte bara se till omständigheter och bevis som är till nackdel för den misstänkte, utan också att utreda sådant som talar till dennes fördel. Förundersökningen måste dessutom bedrivas skyndsamt. Om det inte längre finns anledning att slutföra förundersökningen ska den läggas ned. Förundersökningen och de åtgärder som vidtas under den ska dokumenteras, vilket oftast sker i ett förundersökningsprotokoll. En förundersökning avslutas antingen genom att den läggs ned eller genom att åklagaren tar ställning till om åtal ska väckas. Innan ett sådant beslut i åtalsfrågan fattas ska

den misstänkte (och försvararen) ha fått möjlighet att ta del av vad som ägt rum under förundersökningen, vanligtvis genom att man får del av förundersökningsprotokollet, eller att begära eventuell ytterligare utredning. På så sätt tillgodoses den misstänktes rätt till insyn (23 kap. 18 § RB).

Förhör

Att hålla av förhör är en viktig del av arbetet i en förundersökning och är en av de åtgärder under en utredning som är reglerad i lag. I princip får, med undantag för förhör enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB, förhör inte hållas i brottsutredande syfte med vittnen, misstänkta eller utpekade gärningsmän utan att en förundersökning har inletts. Tanken bakom detta är att förhören ska ske inom ramen för de bestämmelser som finns till för att garantera rättssäkerheten för såväl den misstänkte som andra som hörs. Hur förhör ska genomföras och dokumenteras finns reglerat i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. När utredningsarbetet har kommit så långt att någon är skäligen misstänkt för brottet, ska den misstänkte, då han eller hon hörs, underrättas om misstanken.

Den så kallade misstanketrappan och skyldigheten att anmäla misstänkta brott

Figur 3.2

Förundersökning ska som tidigare nämnts inledas om det finns *anledning anta* att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Anledning anta är den lägsta grad av misstanke som förekommer i brottsutredningar. Tröskeln för att inleda förundersökning är alltså lågt satt. Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig

gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har begåtts.

När förundersökningen kommit så långt att någon *skäligen kan misstänkas* ska han eller hon underrättas om brottsmisstanken vid förhör. Den som är *på sannolika skäl* misstänkt för brott får under vissa ytterligare förutsättningar anhållas och häktas. För att en åklagare ska få väcka åtal krävs att han eller hon kan förvänta sig en fällande dom. Åklagaren ska med andra ord ha *tillräckliga skäl* för åtalet. En domstol ska meddela en fällande dom om det är *ställt utom rimligt tvivel* att den tilltalade begått den åtalade gärningen.

Vad innebär detta för skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott?

Myndigheter, a-kassor och kommuners skyldighet att anmäla uppstår när det *kan misstänkas* att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts. Enligt förarbetena innebär detta att det ska finnas en välgrundad anledning anta att brott har begåtts. Anmälningsskyldigheten träder alltså in redan på ett mycket tidigt stadium sett utifrån de olika stegen i misstanketrappan.

Med tanke på vad som kommit fram i vår kartläggning om att anmälningsskyldigheten inte fått fullt genomslag kan vi inte nog betona att myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen *ska* upprätta en anmälan när misstanken når upp till denna förhållandevis låga nivå. Det är en skyldighet som myndigheten har att leva upp till och man kan därför inte välja om man anmäler eller inte. Anmälaren ska överhuvudtaget inte överväga frågor som vilken styrka den då tillgängliga bevisningen har, om anmälan i slutändan kommer att leda till en fällande dom eller ta hänsyn till polisens arbetsbelastning. Vi har förstått att det på sina håll är vanligt att handläggare i samråd med rättsavdelningen eller motsvarande funktion gör långtgående analyser av hur ett visst agerande ska bedömas rättsligt för att avgöra om det ska anmälas. Vi vill därför framhålla att frågor om bevisningens styrka och hur ett agerande ska bedömas rättsligt är frågor som ytterst ska avgöras av domstolen när den bedömer om det är ställt utom rimligt tvivel att den åtalade agerat som åklagaren påstått. I de fall där myndigheten anser att rättsläget är oklart finns det än större anledning att anmäla det misstänkta brottet för att på så sätt få möjligheter till ett klargör-

ande. Vi vill i det sammanhanget framhålla det arbete som pågår inom Polismyndigheten för att utreda bidragsbrottsärenden mer effektivt och insatserna för att minska balanserna (se avsnitt 8.3.6). Vår förhoppning är att detta kommer att leda till en snabbare hantering och att färre förundersökningar läggs ned. Det i sin tur kan öka förtroendet för Polismyndigheten hos anmälarna och medföra en större benägenhet att anmäla misstänkta brott.

8.3.4 Anmälaren ska inte utreda misstänkta brott

Bedömning: Av såväl rättssäkerhets- som resursskäl är det angeläget att uppgiften att utreda brott är förbehållen de rättsvårdande myndigheterna. Detta ankommer inte på de anmälande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Med de klargöranden vi gör nedan menar vi att det inte behöver anges särskilt i bidragsbrottslagen vilka typer av utredningsåtgärder som anmälaren får eller bör vidta innan de anmäler misstänkta bidragsbrott.

Skälen för vår bedömning

Under vårt arbete har vi uppmärksammat att handläggare på myndigheterna många gånger upplever det som oklart var gränserna går för de utredningsåtgärder som myndigheten får och bör vidta innan anmälan görs och då särskilt inom ramen för den preliminära bedömningen av uppsåt och grov oaktsamhet. Det har dessutom visat sig att myndigheternas kontakter med enskilda i det skedet i vissa fall riskerar att bli brottsutredande (se avsnitt 6.6 och 6.9). Det kan ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I kartläggningen har det framförts att företrädare för Polismyndigheten uppmanat handläggare på myndigheten att hämta in bevisning och vidta andra åtgärder som enligt vår mening klart ankommer på Polismyndigheten. Även om en fullständig anmälan från myndigheten är ett viktigt redskap för att nå framgång i utredningen, är det på inget sätt myndighetens uppgift att utreda brott. Det ska Polismyndigheten och åklagare göra. Som framgått ovan (avsnitt 8.3.3) är förundersökning i allmänhet och förhör under

denna i synnerhet omgärdade av en rad bestämmelser med syfte att garantera den misstänktes rättigheter. Samma skydd har den enskilde inte tillgång till i kontakterna med myndigheten innan han eller hon polisanmälts och en förundersökning inletts. Vi vill framhålla vikten av att såväl de anmälande myndigheterna som Polismyndigheten respekterar dessa gränser.

När myndigheten upptäcker en felaktig utbetalning utreder myndigheten som regel vad felaktigheten beror på, om den enskilde har rätt till ersättningen och om det finns skäl att kräva tillbaka någon del av det utbetalade beloppet. Det är den utredningen som sedan ska ligga till grund för ställningstagandet om brott kan misstänkas. Det innebär att när myndigheten utifrån det befintliga materialet bedömer att det finns anledning anta att ett misstänkt brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts ska myndigheten upprätta en polisanmälan. Några särskilda utredningsåtgärder, som kontakter med förmånstagaren, ska alltså inte vidtas med anledning av det misstänkta brottet. Det är som tidigare nämnts en uppgift för de brottsutredande myndigheterna. Med detta sagt menar vi att det inte finns anledning att i själva bidragsbrottslagen närmare ange vilka utredningsåtgärder som får eller bör vidtas innan anmälan görs.

Vi vill slutligen framhålla att det kan finnas skäl att informera berörda handläggare på myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna om de olika misstankegraderna och den egna myndighetens roll i utredningskedjan.

8.3.5 Åtgärder för att anmälningsskyldigheten ska få fullt genomslag

Brott mot bidragsbrottslagen anmäls i relativt låg utsträckning och det finns exempel på regionala skillnader inom myndigheter. Det framgår av kartläggningen (se avsnitt 5.6 och 6.5) Vad detta beror på är inte helt tydligt, men vilka resurser som avsätts spelar självfallet in. En annan aspekt som framförts under vårt arbete är om det ses som en naturlig del av myndighetens uppdrag och den enskilda handläggarens yrkesroll att polisanmäla brott. Så är inte alltid fallet. Begreppen ”vill, kan och förstå” används av flera aktörer för att illustrera vad som krävs för att kontrollverksamheten ska fungera effektivt. Det gör sig också gällande inom området att polisanmäla brott. Att ”kunna” och ”förstå” syftar i detta sammanhang på att ha

tillräckliga resurser och kunskaper för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Att ”vilja” är emellertid centralt för att den delen av uppdraget verkligen ska bli utfört. För detta krävs att det tydligt kommuniceras till de anställda att kontrollarbetet är en lika viktig del av verksamheten som att bevilja och betala ut ersättning. I detta ingår inte bara att besluta om återkrav utan också att i förekommande fall polisanmäla misstänkta brott. Under vårt arbete har vi sett exempel på arbetsgivare som på ett lyckosamt sätt vänt attityderna genom att förmedla att polisanmälan är en arbetsuppgift som alla andra. Detta kan tjäna som exempel för andra aktörer.

Under arbetet med kartläggningen har vi förstått att det kan vara en utmaning att dels motivera de anställda att fortsätta anmäla misstänkta bidragsbrott, dels få resurser till den delen av verksamheten när en så förhållandevis hög andel leder till nedläggningsbeslut hos polis och åklagare. I det sammanhanget vill vi återigen framhålla att det trots allt är en skyldighet som de berörda aktörerna har. Den måste såväl ledning som de anställda förstå vikten av och rätta sig efter. Vi kan inte nog understryka de anmälande aktörernas centrala roll i att ge de brottsutredande myndigheterna möjligheter att beivra misstänkta bidragsbrott. Det gör man genom att anmäla och se till att bifoga nödvändigt underlag. Om det inte görs går en stor del av arbetet med att motverka bidragsbrott förlorad.

En befogad fråga är om myndigheterna verkligen uppfyller anmälningsskyldigheten om det finns sådana balanser inom kontrollverksamheten att misstänkta brott aldrig kommer att hinna anmälas innan de preskriberas. För att betona vikten av att anmälningsskyldigheten efterlevs kan det övervägas om myndigheterna ska återrapportera till regeringen i vilken utsträckning som misstänkta bidragsbrott anmäls. Det har emellertid legat utanför vårt uppdrag att föreslå sådana åtgärder.

8.3.6 Nytt arbetssätt kan göra hanteringen hos Polismyndigheten mer effektiv

Under vårt arbete har vi träffat företrädare för Polismyndigheten som berättat om sitt arbete för att göra hanteringen av bidragsbrott mer effektiv och attraktiv. Eftersom vår uppfattning är att bidragsbrotten även framöver bör utredas hos Polismyndigheten vill vi medverka till att lyfta fram det goda arbete som pågår på området.

För att minska ärendebalanserna, förkorta genomströmningstiderna och motverka att bidragsbrott hinner preskriberas under handläggningen är det enligt vår mening av stor vikt att Polismyndigheten får konkreta mätbara mål för handläggningstiderna inom utredningsverksamheten. Att lämna förslag på området har emellertid legat utanför vårt uppdrag.

Följande redogörelse är ett exempel på hur arbetet skulle kunna organiseras som vi fått från anställda på Bedrägerisektionen inom polisregion Stockholm.

Det finns problem med den nuvarande hanteringen

Ett grundläggande problem är att det saknas ett tydligt ledarskap med krav på vad utredarna ska prestera och möjligheter att följa upp resultatet. Förslag om att hålla ett visst antal förhör per vecka har på sina håll mötts av kritik från de anställda men även chefer som befarar att detta leder till ett sämre arbetsklimat. Som ett sätt att råda bot på detta bör regeringen ställa upp tydliga och mätbara mål för genomströmningstiderna inom Polismyndighetens utredningsverksamhet, t.ex. att 75 procent av bidragsbrottsärendena ska vara utredda inom ett visst angivet antal månader. Sådana målsättningar finns i dag bl.a. inom domstolsväsendet.

Att prioritera bidragsbrotten framför andra bedrägeribrott har upplevts som ett problem. Bidragsbrott handläggs som regel tillsammans med bedrägeribrott på särskilda bedrägerisektioner. Erfarenheten säger att större bedrägeriutredningar då prioriteras framför bidragsbrotten. Det är oundvikligt, särskilt om ärendena har misstänkta som är frihetsberövade, men leder till att bidragsbrotten blir liggande. När ärendena blir allt äldre bidrar det till det motstånd som finns mot att utreda bidragsbrotten. Som framgått av vår kartläggning upplevs de många gånger som svåra och tråkiga.

Ett omständligt arbetssätt ses som ytterligare en bidragande faktor. Utredaren läser in ärendet och bildar sig en uppfattning om vilken förmån det rör, kronologi, utbetalningar och liknande för att sedan fundera ut lämpliga frågor och kalla till förhör. När det väl är dags för förhör behöver utredaren läsa in ärendet på nytt, hålla förhöret, dokumentera detta och fatta beslut. Ett arbetssätt där utredarna gör alla delar i processen blir tungrott och ineffektivt. Bidragsbrotten

är dessutom ofta utspridda på olika utredare inom enheterna, vilket leder till ett kunskapstapp. Till oss har lyfts fram att det skulle innebära en stor vinst att centralisera handläggningen till särskilda grupper inom enheterna så att handläggarnas kunskaper om förmånerna och erfarenhet av denna typ av utredning kan tas tillvara.

Arbetsmetoden bidrar till att hanteringen blir mer effektiv

Den föreslagna arbetsmetoden bygger på basgrupper som består av en förundersökningsledare och två handläggare. För en effektiv handläggning av ärenden kan arbetet bedrivas på följande sätt.

- När anmälan kommer in kontrollerar förundersökningsledaren att målsägaren skickat in alla bilagor och att dessa scannats, att sammanställningen över felaktigt utbetalade belopp är korrekt och innehåller en kolumn för ansökningsdagarna. Om inte skickas begäran om komplettering. Förundersökningsledaren kontrollerar om det finns anledning att besluta om förundersökningsbegränsning, om ärendet ska läggas ned av någon annan anledning eller samordnas till annan enhet eller region.
- Förundersökningsledaren skriver en gärningsbeskrivning, dvs. en kortare redogörelse över det påstådda brottsliga agerandet, och eventuella frågor utöver de som finns i polisens mallar för utredning av bidragsbrott.
- Utredaren skickar en kallelse till den misstänkte och lägger samtidigt in tiden för förhöret i en gemensam förhörskalender, skriver in vederbörande i besöksliggare och ringer eller skickar påminnelse dagen innan.
- Om förundersökningsledaren redan innan förhöret bedömer att ärendet kommer att redovisas till åklagare registreras rätt antal brott och misstankar samt skriver av ev. anmälda brott som är preskriberade och skapar ett huvudprotokoll. Misstänkt kan därefter slutdelges utredningen efter förhöret (om det inte är så att de subjektiva rekvisiten inte kan bevisas)
- Dagarna innan förhöret går handläggaren igenom ärendet och planerar för det.

- Handläggaren håller förhör och dokumenterar i möjligaste mån detta samtidigt.
- Förundersökningsledaren beslutar antingen att lägga ned ärendet eller redovisar detta till åklagare för prövning i åtalsfrågan.

Enligt de uppskattningar vi har fått del av bör varje handläggare kunna genomföra mellan två och tre förhör per dag, vilket innebär att varje basgrupp kan handlägga cirka 20–30 ärenden i veckan. En basgrupp kan därmed hantera inflödet av ärendet i polisregion Stockholm och liknande bör situationen se ut avseende polisregionerna Väst och Syd. Resterande del av de anställda (i Stockholm cirka 120 personer) hanterar de äldre bidragsbrotten och bedrägerierna.

Arbetsmetoden har flera fördelar. Samma person behöver inte läsa in ärendet två gånger. Dessutom kan utredarna koncentrera sig på att hålla förhör och blir med större erfarenhet också skickligare förhörsledare. Ett exempel är att förhörsledaren när den misstänkte nekar till brott bör ställa frågor tills det är helt klart av vilken anledning personen nekar. Redan i det skedet kan en erfaren förhörsledare ofta bedöma om invändningen kommer att kunna motbevisas och vilka frågor han eller hon ska lägga fokus på i det fortsatta förhöret. En målsättning är att effektivisera dokumentationen av förhöret genom att skriva i datorn under tiden och t.ex. använda sig av s.k. byggblock i ordbehandlingsprogrammet, alltså förprogrammerade ord och fraser som ofta förekommer. På det sättet kan den misstänkte läsa igenom förhöret vid dess slut och utredaren behöver inte lägga tid på efterarbete. Mätbara mål har också lyfts fram som ett sätt att underlätta för chefer att ställa krav på medarbetare när de behöver förhålla sig till tydliga mål.

Slutligen bör något nämnas om nedläggningsprocenten. Som vi tidigare nämnt (avsnitt 6.10) förs bidragsbrottsärenden vidare till åklagare i relativt hög utsträckning jämfört med många andra brottskategorier, som tillgrepps- och våldsbrott, men i väsentligt lägre grad än narkotika- och trafikbrottslighet. Till skillnad från flertalet andra brottskategorier rör det sig för bidragsbrottens del om professionella aktörer som anmäler brotten först efter att ha tagit ställning till om brott kan misstänkas. De har då utrett rätten till ersättning och eventuellt återkrav och bifogar den utredningen till anmälan. Gärningspersonen är som regel känd och de faktiska omständigheterna, som typ av ersättning, när utbetalningar skett, belopp och

liknande är väl dokumenterade. Dessa omständigheter gör att det på goda grunder kan ifrågasättas om inte en betydligt större andel av bidragsbrottsärendena skulle kunna föras vidare till åklagare än vad som är fallet i dag. Under vårt arbete har erfarna utredare vid Polismyndigheten uttalat att andelen ärenden som redovisas till åklagare borde kunna vara minst hälften av de anmälda just av de skäl vi redovisat ovan.

Så blir det mer attraktivt att utreda bidragsbrott

Som vi tidigare nämnt behöver det bli mer attraktivt inom Polismyndigheten att arbeta med bidragsbrottsutredningar. Ett sätt som framhållits är att arbeta med fredade resurser enligt modellen med basgrupper.

Bidragsbrotten som en del av den nya organiserade brottsligheten mot välfärden bör även framhållas internt och de effekter på bl.a. polisens finansiering som det får när skattepengar inte används till det de är avsedda för.

Digitala anmälningar förenklar arbetet väsentligt och detta område bör därför prioriteras. Redan i dagsläget skickar Försäkringskassan in sina anmälningar i den formen. Enligt vad vi erfarit har tyvärr NBC:s arbete med att inkludera fler myndigheter fått anstå i väntan på besked om den nya organisation som Utredningen om välfärdsbrottslighet föreslog ska införas. Den bristande återkopplingen mellan Polismyndigheten och anmälarna som i flera sammanhang framhållits som ett problem borde med hänsyn till digitaliseringen kunna lösas t.ex. genom att ange i förundersökningsprotokollet vem som vill ha en kopia av domen.

Det har dessutom framkommit att Polismyndighetens it-system DurTvå inte är anpassat för att hantera den stora mängd misstankar som en anmälan om bidragsbrott kan omfatta. Detta skapar ett omfattande merarbete och bidrar inte heller till att göra ärendena attraktiva att utreda. Det är därför ytterst angeläget att Polismyndigheten snarast ser över möjligheterna att förenkla och effektivisera hanteringen av brottsmisstankar.[8]

[8] Inom ramen för RIF-samarbetet pågår ett utvecklingsarbete när det gäller ärenden som innehåller fler än 100 brottsmisstankar.

Slutligen har vikten av samverkan och kunskapsutbyte mellan Polismyndigheten och anmälarna framhållits. Ett exempel är de träffar som hålls mellan Försäkringskassan och utredare på Bedrägerisektionen i Stockholm. I det sammanhanget kan utredarna lämna mer fullständiga förklaringar till nedläggningsbesluten än vad som framgår av själva beslutet. På samma sätt kan anmälarna då påpeka vilka frågor förhörsledaren borde ställt i en viss given situation. Återkoppling av detta slag vässar förhörsledarnas kunskaper och ger bättre anmälningar och utredningar.

NBC får ett övergripande ansvar för utbildning, brottsförebyggande arbete och att införa arbetsmodellen nationellt

En del av arbetsmodellen är att Nationellt bedrägericentrum ska få vissa övergripande ansvarsområden. De ska enligt det förslaget vara samordnande för kontakterna med målsägarna, dvs. de anmälande aktörerna. De ska även ansvara för det brottsförebyggande arbetet, där en viktig del är att säkerhetstesta nya bidragsformer i samråd med myndigheterna för att identifiera eventuella risker för brott. De bör även ansvara nationellt för att utbilda bidragsbrottsutredare och förundersökningsledare inklusive att hålla en årlig nationell utbildningsdag. Slutligen bör de ansvara för att införa arbetsmodellen med basgrupper i samtliga polisregioner.

Idéer kring det brottsförebyggande arbetet

Följande redogörelse har inhämtats från Nationellt bedrägericenter. I kartläggningen visade det sig att polisregionerna i mycket begränsad omfattning arbetar brottsförebyggande. I Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018 anges under den strategiska inriktningen att fler brott ska utredas på lokal nivå och att det lokala brottsförebyggande arbetet behöver stärkas, bl.a. genom samverkan med andra aktörer. Polisledningen har dock inte i några interna riktlinjer kommunicerat eller givit resurser angående just bidragsbrott.

I det följande redovisar vi några idéer kring det brottsförebyggande arbetet som anställda vid Polismyndigheten har lyft fram till utredningen. De är alltså inte att se som förslag från vår sida utan

exempel på hur det fortsatta arbetet med dessa frågor skulle kunna se ut.

- Det bör gå att med bibehållen service i våra bidragssystem arbeta brottsförebyggande på ett mer effektivt sätt. Polismyndigheten bör vara drivande och leda det gemensamma arbetet. Varje utbetalande myndighet har själv expertkunskapen och såväl anmälarnas som Polismyndighetens erfarenheter behöver tas tillvara för att minska de felaktiga utbetalningarna.
- Polismyndigheten bör starta och leda en myndighetssamverkan för det brottsförebyggande arbetet. Detta bör ske parallellt med de samverkansformer som finns för utredningsverksamheten.
- En obligatorisk riskanalys bör göras tillsammans med Polismyndigheten när förslag till nya ersättningsformer tas fram. Syftet är att öka förmågan att förebygga nya typer av brottsliga angrepp eller felaktiga utbetalningar.
- Utbetalande myndigheter bör upplysa om skyldigheter likväl som rättigheter på ett tydligare sätt redan i början av ansökningsförfarandet. En jämförelse kan göras med det informationsblock som användaren av BankID måste godkänna innan tjänsten kan användas. På liknande sätt ska det inte gå att fortsätta sin ansökan eller lämna in den elektroniskt utan att ha aktivt kryssat i att man tagit del av och förstått informationen. Motsvarande förfarande bör användas för ansökningar som sker vid ett personligt sammanträffande. Förmånstagaren bör kunna välja vilket språk man vill ha informationen på eller, för den icke-läskunnige, få den uppläst på sitt språk.
- Samtliga utbetalningar bör samköras.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Ikraftträdandet

Våra förslag till ändrad lagstiftning bör träda i kraft så snart som möjligt. Tidpunkten är främst beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Utifrån dessa förutsättningar bedömer vi att förslagen kan träda i kraft den 1 juli 2019.

Behovet av övergångsbestämmelser

Huvudregeln är att ändrade regler om preskription inte ska gälla för brott som begåtts innan de nya reglerna trätt i kraft (se 12 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, BrP). Enligt gällande rätt är det emellertid möjligt att besluta att nya bestämmelser om preskription även ska gälla för redan begångna brott som inte hunnit preskriberas.

I några fall har lagstiftaren utnyttjat den möjlighet som finns att ändra regeln genom vanlig lag. Preskriptionsbestämmelser i brottsbalken har getts retroaktiv verkan bl.a. i fråga om vissa sexualbrott mot barn samt vissa andra allvarliga brott. Regeringen har då uttryckt att möjligheten att göra avsteg från huvudregeln i 12 § BrP bör tillämpas med återhållsamhet samt att det bör finnas goda skäl för att frångå den.[1]

De ändrade preskriptionsregler som vi föreslår motiverar enligt vår mening inte ett avsteg från huvudregeln. Det innebär att de nya bestämmelserna alltså inte ska gälla brott som begåtts före ikraftträdandet. Inte heller de övriga författningsändringar som vi föreslår motiverar övergångsbestämmelser.

[1] Se prop. 1994/95:2, prop. 2004/05:45 och prop. 2009/10:50, s. 30–31.

10 Förslagens konsekvenser

10.1 Förslagens konsekvenser

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. För vår del ska vi särskilt beräkna och redovisa förslagens samhällsekonomiska konsekvenser. För de förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska en finansiering föreslås. För samtliga förslag som lämnas ska utredaren göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för statliga myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och domstolar förhåller sig till den effekt som förväntas uppnås. Vi ska vidare göra en analys av vilka konsekvenser som förslagen får för dem som erhåller ekonomiska förmåner från de aktuella välfärdssystemen. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska utredaren utforma dessa så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. Även om rätten till ekonomiska förmåner är densamma för kvinnor och män kan beviljandet av förmånerna vara ojämnt fördelat mellan könen. Vi ska mot denna bakgrund analysera förslagens effekter för jämställdheten.

10.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för enskilda

Välfärdssystemen har en central roll i det svenska samhället för att värna den sociala tryggheten för enskilda. 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. Välfärdssystemen är med andra ord omfattande och finansieras av skattemedel. En förutsättning för att väl-

färdssystemen ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa är att skattemedlen används för det medlen är avsedda för, dvs. att rätt mottagare får ett korrekt beslut med rätt belopp. Brottslighet som riktar sig mot trygghetssystemen riskerar att urholka legitimiteten och orsakar dessutom ekonomiska förluster för det allmänna.

Våra förslag om en mer effektiv straffrättslig lagstiftning kommer i förlängningen att bidra till att förtroendet för systemen ökar. Tillsammans med en mer ändamålsenlig underrättelseskyldighet som ger större möjligheter att utbyta information om misstänkta felaktigheter ger vi myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bättre verktyg att arbeta för att brottsligheten mot välfärdssystemen ska minska. Det i sin tur leder till vissa samhällsekonomiska besparingar.

Av våra förslag är det främst ändringen av det subjektiva rekvisitet i det vårdslösa brottet som kommer att innebära en direkt konsekvens för dem som erhåller ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Förändringen innebär att det ställs något högre krav än i nuläget på den enskilde att förvissa sig om att han eller hon lämnar korrekta uppgifter och frågar den berörda myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen om det är något som han eller hon inte förstår eller som verkar oklart. När vi på det sättet betonar den enskildes ansvar för att lämna korrekta och fullständiga uppgifter gynnar det både den enskilde förmånstagaren, som i högre utsträckning får ett korrekt beslut och därmed undviker ett eventuellt återkrav och anmälan om misstänkt bidragsbrott, men även välfärdssystemet i stort.

10.1.2 Kostnader för myndigheter och kommuner

Utökad underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Vi föreslår att även kommunerna ska bli skyldiga att lämna underrättelser enligt lagen. Detta är en ny uppgift för kommunerna, som i dagsläget bara tar emot underrättelser. Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att kommuner och landsting ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet

fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. En analys av om ett förslag påverkar kommunernas verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi måste dock alltid göras.

I ett inledande skede kan det bli fråga om vissa kostnader för utbildning och att ta fram rutiner för hur uppgifterna ska lämnas. I den delen torde det myndighetsgemensamma nätverket mot felaktiga utbetalningar, där såväl en rad kommuner som Sveriges Kommuner och Landsting ingår, kunna bistå med information och exempel på hur de andra aktörerna organiserat sitt arbete. Som kartläggningen visat är uppgifterna om hur många underrättelser som skickas i dagsläget osäkra och vi kan därför inte närmare uppskatta hur många underrättelser det kan bli fråga om för kommunernas del. Att tidigare erfarenheter tas tillvara liksom att underrättelserna skickas via befintliga elektroniska säkerhetslösningar innebär att kostnaderna kan hållas nere väsentligt. Efter det inledande skedet blir underrättelserna en del av den löpande handläggningen. Vår slutsats blir därför sammantaget att detta inte kommer att medföra kostnader för kommunerna.

Vårt förslag innebär också att tillämpningsområdet för lagen om underrättelseskyldighet utökas till att omfatta sådana ekonomiska förmåner som avser en enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. Det kan därmed bli fråga om en viss ökning av antalet underrättelser. I vilken utsträckning är svårt att uppskatta med tanke på den stora osäkerhet som råder kring hur många som skickas och tas emot i dagsläget. Tillgängliga siffror visar dock att underrättelseskyldigheten generellt används i låg utsträckning. Förslaget torde därför inte innebära annat än en försumbar kostnadsökning för att skicka och ta emot underrättelser. När lagstiftningen infördes framförde regeringen att de begränsade merkostnader som den i viss mån ökade arbetsbördan hos myndigheterna kunde innebära kunde täckas inom de ordinarie resurserna. Regeringen menade att merkostnaderna dessutom skulle kompenseras av att kontrollarbetet underlättades och att de felaktiga utbetalningarna för de utbetalande myndigheterna minskade. Vi menar att den uppfattningen fortfarande har fog för sig. I den bedömningen väger vi också in att uppgiftslämnandet framöver kommer att bli mer effektivt genom att befintliga elektroniska säkerhetslösningar används i större utsträckning än i dag.

Utvidgat tillämpningsområde för bidragsbrottslagen och den övriga straffrättsliga regleringen

Våra förslag innebär dels att bidragsbrottslagen ska omfatta fler ekonomiska förmåner än i dag, dels en rad andra förändringar av den straffrättsliga regleringen. Det rör sig om en viss utvidgning av det straffbara området för vårdslöst bidragsbrott, en förlängd preskriptionstid för vårdslösa och ringa bidragsbrott samt förändringar och förtydliganden av vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt respektive mindre allvarligt.

I fråga om det utvidgade tillämpningsområdet menar vi att det inte kommer att leda till någon ökning av kostnaderna eftersom förslaget i princip innebär att gärningar som i dag bestraffas som bedrägeri i stället kommer att bedömas enligt bidragsbrottslagen. Den utvidgning av det straffbara området som vi föreslår kan antas leda till anmälningar och lagföring av nya fall och således en viss ökning av ärenden till polis och åklagare samt måltillströmningen till domstolarna. Detta kan dock inte anses medföra annat än en marginell ökning av arbetsbelastningen för utredare, polis, åklagare och domstolar. Detsamma torde gälla för Kriminalvården.

När det gäller den förlängda preskriptionstiden har vi föreslagit att bestämmelserna inte bör få retroaktiv verkan. Ändringarna kommer därmed inte att leda till några ökade kostnader för de anmälande aktörerna och rättsväsendet förrän när två år förflutit efter ikraftträdandet. Ändringarna kommer sannolikt att leda till att fler sådana brott utreds och lagförs. Arbetsbördan för de anmälande aktörerna, polis, åklagare och domstolar kommer därför att öka i viss utsträckning. Det torde emellertid endast vara fråga om sådana kostnadsökningar som bör kunna finansieras inom ramen för befintliga resurser. I det sammanhanget bör också noteras att det kan komma att resultera i en ökning av intäkterna i form av betalade bötesbelopp till följd av fler lagföringar.

De förändringar vi föreslagit i övrigt torde inte innebära några kostnadsökningar.

10.1.3 Inskränkningar av den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en grundlagsfäst del av vårt demokratiska system. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

Vårt förslag att kommunerna ska omfattas av lagen om underrättelseskyldighet fullt ut innebär att kommunerna blir skyldiga att skicka underrättelser under de förutsättningar som anges i lagen. Förslaget innebär därmed en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Mot bakgrund av syftet med lagen om underrättelseskyldighet och att det även ligger i kommunernas intresse att förhindra felaktiga utbetalningar samt inskränkningens begränsade omfattning bedömer vi att denna är såväl proportionerlig som godtagbar.

10.1.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Av statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) framgår att andelen kvinnor som lagförts för bidragsbrott är hög jämfört med exempelvis andelen kvinnor som lagförts för brott mot brottsbalken. Könsfördelningen för lagförda bidragsbrott är 41 procent kvinnor och 59 procent män, jämfört med 24 respektive 76 procent för samtliga brott mot brottsbalken och 30 respektive 70 procent för brottsbalksbedrägerier. När det gäller grovt bidragsbrott är skillnaden ännu större jämfört med den andra brottsligheten, 44 procent kvinnor och 56 procent män gällande grovt bidragsbrott, och 20 procent kvinnor och 80 procent män när det gäller brottsbalksbedrägerier. Även om könsfördelningen är mer jämn mellan män och kvinnor när det gäller bidragsbrott än för annan jämförd brottslighet är det totalt sett fler män än kvinnor som lagförs för bidragsbrott (se Brå rapport 2016:9, s. 49).

Utbetalningar från välfärdssystemen är en del av inkomsten för både kvinnor och män i olika skeden av livet. När bidragsbrottslagen infördes redovisade regeringen i sin konsekvensanalys att det är fler kvinnor än män som får del av utbetalningar från välfärdssystemen och även om ersättningsnivåerna genomsnittligt är högre för män utgör transfereringar en större andel av kvinnors inkomster jämfört med mäns. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att

kvinnor är mer beroende än män av väl fungerande välfärdssystem. Kvinnor skulle således drabbas hårdare av framtvingade sänkningar av ersättningsnivåer till följd av en utbredd brottslighet. I det ljuset ansåg regeringen att ett värnande av välfärdssystemen genom skärpt lagstiftning innebär att kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet främjas (se prop. 2006/07:80, s. 93).

Enligt vår uppfattning gäller dessa uttalanden fortfarande. Våra förslag bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män negativt. Tvärtom värnas välfärdssystemen i än högre grad med ett ökat straffrättsligt skydd, effektivare lagstiftning och förlängd preskriptionstid för mindre allvarliga brott.

10.1.5 Konsekvenser i övrigt

Utöver vad som redovisats bedömer vi att utredningens förslag inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska anges särskilt.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

1 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Genom paragrafens andra stycke, som är nytt, utvidgas lagens tillämpningsområde.

I paragrafens *andra stycke* anges att lagen också gäller sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde. Till skillnad från ekonomiska förmåner enligt paragrafens första stycke, dvs. beslut om ersättning, bidrag, pensioner och lån för personligt ändamål avses med begreppet ekonomiskt stöd även sådant stöd som medför en kostnad för det allmänna men inte betalas ut direkt till dem som stödet avser. Dessa stödformer är som regel knutna till viss verksamhet och betalas ut till t.ex. en arbetsgivare eller krediteras dennes skattekonto (jfr. prop. 2006/07:80 s. 64 och 94). Exempel på detta är ekonomiskt stöd för anställning av viss enskild person som Arbetsförmedlingen beslutar om eller Försäkringskassans beslut om tandvårdsstöd. Bestämmelsen omfattar även Försäkringskassans och kommunens beslut om assistansersättning när utbetalning sker till annan än brukaren.

Vidare anges i andra stycket att det är ekonomiska stöd som avser viss enskild person som omfattas av tillämpningsområdet. Stödet ska följaktligen kunna knytas till en enskild person, såsom exempelvis vid en subventionerad anställning. Bestämmelsen är däremot inte tillämplig på stöd som betalas ut för att främja närings- eller föreningsverksamhet.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

3 §

Paragrafen reglerar det grova bidragsbrottet.

Första stycket ändras så att maxstraffet skärps till sex års fängelse.

Vidare görs ett tillägg i *andra stycket* punkten 3 som innebär att vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått i en brottslighet som rört betydande belopp. Bestämmelsen förtydligar att det är möjligt att bedöma en gärning som grovt brott om den samlade brottsligheten avser ett betydande belopp. Med betydande belopp avses här omkring fem prisbasbelopp, liksom vid motsvarande gränsdragningar gällande andra förmögenhetsbrott.

De närmare överväganden finns i avsnitt 8.1.6–8.1.7.

4 §

Paragrafen reglerar vårdslöst bidragsbrott.

Ändringen i *första stycket* innebär att den som i väsentlig mån är oaktsam och begår en sådan gärning som avses i 2 § döms för vårdslöst bidragsbrott. Bestämmelsen understryker förmånstagarens ansvar för att alla relevanta uppgifter lämnas och att dessa är korrekta samt vikten av att förmånstagaren frågar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som han eller hon inte förstår eller som ter sig oklart.

Vilka handlingar som närmare ska omfattas av begreppet att någon i väsentlig mån är oaktsam får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det blir ytterst en fråga för rättstillämpningen. Ett exempel på vad som kan utgöra straffbar oaktsamhet kan vara om det finns en ruta på ansökningsblanketten där förmånstagaren ska fylla i om en viss omständighet föreligger eller inte och personen kryssar i rutan, eller avstår från det, utan att förstå vilken information det är som faktiskt efterfrågas. Ett annat exempel på oaktsamhet kan vara om den enskilde ansöker om eller tar emot dubbla ersättningar som har samma syfte, t.ex. sjuk- och arbetslöshetsersättning som båda ska ersätta utebliven inkomst. I regel bör en förmånstagare i dessa fall anses vara i väsentlig mån oaktsam. För att gärningen ska vara straffbar krävs att domstolen bedömer att oaktsamheten i det enskilda fallet verkligen är klandervärd. I bedömningen av vad som typiskt sett är klandervärt bör frågan ställas dels om

förmånstagaren *kunde* ha vidtagit någon åtgärd för att försäkra sig om att de uppgifter som han eller hon lämnat är korrekta, t.ex. genom att kontakta myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan, dels om han eller hon också *borde* ha gjort det i den aktuella situationen. Om oaktsamheten har bedömts som grov bör det påverka straffvärdet i skärpande riktning.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 8.1.8.

Ändringen i *andra stycket* innebär ett tillägg till bestämmelsen om straffrihet vid mindre allvarliga gärningar. Bestämmelsen förtydligar att risken för ekonomisk skada är en av flera omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning enligt bestämmelsen är mindre allvarlig. Om det finns en regelmässig kontroll av utbetalningarna hos den utbetalande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan kan det innebära att risken för ekonomisk skada är liten. Vid bedömningen av om en kontroll kan anses regelmässig bör beaktas om kontrollen är återkommande och i hög grad automatiserad så att tillräckligt många ärenden ska kunna granskas helt eller delvis maskinellt. I dessa fall bör kontrollen kunna anses tillräckligt täckande för att i sig själv utgöra ett skydd för förmånen, även om kontrollen inte är heltäckande. Om en sådan kontroll utförs av den aktuella förmånen kan en vårdslös gärning anses mindre allvarlig, såvida inte beloppets storlek eller övriga omständigheter talar emot. Ett större belopp talar normalt sett emot att se gärningen som mindre allvarlig.

Genom ändringen blir det tydligt att en sammanvägd bedömning av beloppet, risken för ekonomisk skada och övriga omständigheter ska göras. De rättssubjekt som ska riskera att drabbas av skadan är utbetalaren, dvs. staten, kommunen eller arbetslöshetskassan. I bedömningen av risken för ekonomisk skada ligger att risken ska vara liten för att falla utanför det straffbara området.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 8.1.9.

6 §

Paragrafen, som reglerar anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen, ändras så att anmälan vid misstanke om bidragsbrott inte längre ska göras antingen till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten utan endast till Polismyndigheten.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 8.1.10.

7 §

Paragrafen, som är ny, innebär att en särskild preskriptionsbestämmelse införs för ringa bidragsbrott och för vårdslöst bidragsbrott. Preskriptionstiden uppgår till fem år.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 8.1.11.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

1 §

I paragrafen anges de ekonomiska förmåner som omfattas av lagens tillämpningsområde.

I *första stycket* läggs pensioner till i uppräkningen av ekonomiska förmåner.

I *andra stycket* anges att lagen också gäller sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. Ändringarnas innebörd redovisas i kommentaren till 1 § bidragsbrottslagen.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

2 §

Paragrafen reglerar vilka aktörer som åläggs en underrättelseskyldighet. Denna krets utvidgas genom att kommunerna läggs till i bestämmelsen. Genom att en underrättelseskyldighet införs bryts den

sekretess som gäller för socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

De närmare överväganden finns i avsnitt 8.2.1.

Referenser

Litteratur

Altermark, Niklas och Nilsson, Hampus: *”Det handlar om miljarder”, En metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter*, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, 2017.

Anderberg, Andreas, *Grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening?* JT 2014/15 s. 130–135.

Asp, Petter m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. Iustus förlag, 2013.

Berggren, Nils-Olof m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Zeteo 2017-11-10.

Borgeke, Martin m.fl., *Studier rörande påföljdspraxis m.m.*, 5 uppl, Jure Förlag AB, Stockholm 2013.

Ceder, Maria m.fl., *Trafikbrottslagen, En kommentar*, Zeteo 2017-08-31.

Holmquist, Rolf, *Brotten i näringsverksamhet*, 3 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm 2013.

Holmquist, Rolf och Lindmark, Johan, *Skatt och skattebrott*, Zeteo 2016-03-08.

Jareborg, Nils, *Straffrättens gärningslära*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1995.

Offentligt tryck

NJA II 1971 s. 499.

Proposition 1994/95:2 Ökat skydd för barn. Ytterligare åtgärder mot sexuella övergrepp m.m.

Proposition 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande.*

Proposition 1998/99:32 *EU-bedrägerier och korruption.*

Proposition 2004/05:45 *En ny sexualbrottslagstiftning*.

Proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag.*

Proposition 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Proposition 2009/10:50 *Avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott.*

Proposition 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.*

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Skatteutskottets betänkande 2016/17:SkU21.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17: SkU21.

Riksdagsskrivelse 2016/17:122.

Betänkanden i SOU-serien

SOU 2006:48 *Bidragsbrott.*

SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.*

SOU 2008:74 *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

SOU 2008:100 *Bidragsspärr.*

SOU 2011:3 *Administrativa sanktionsavgifter på trygghetsområdet.*

SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*

SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

SOU 2015:76 *Ett tandvårdsstöd för alla – Fler och starkare patienter.*

SOU 2016:60 *Överväganden om en ny sexualbrottslagstiftning.*

SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

Kommittédirektiv

Dir. 2005:51 *Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag.*

Dir. 2015:96 *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.*

Dir. 2016:60 *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Dir. 2016:61 *Utvärdering av bidragsbrottslagen.*

Rättsfall m.m.

Domstolar

NJA 1982 s. 525.

NJA 2007 s. 973.

NJA 2012 s. 886.

NJA 2013 s. 369.

Göta hovrätt, dom den 19 februari 2010 i mål B 1994-09.

Göta hovrätt, dom den 11 oktober 2011 i mål B 2319-11.

Göta hovrätt, dom den 29 april 2013 i mål B 3411-12.

Göta hovrätt, dom den 5 september 2013 i mål B 1456-13.

Göta hovrätt, dom den 30 september 2013 i mål B 522-13.

Göta hovrätt, dom den 4 mars 2016 i mål B 1885-15.

Göta hovrätt, dom den 16 december 2016 i mål B 672-16.

Göta hovrätt, dom den 19 december 2017 i mål B 1101-17.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 12 oktober 2009 i mål B 5097-08.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 29 april 2010 i mål B 4483-09.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 7 oktober 2010 i mål B 3294-10.

Hovrätten Västra Sverige, dom den 10 januari 2013 i mål B 2701-12.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 12 juni 2013 i mål B 1017-13.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 28 mars 2014 i mål B 1089-14.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 21 april 2016 i mål B 5386-15.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 28 april 2016 i mål B 5320-15.

Hovrätten för Västra Sverige, dom den 16 juni 2016 i mål B 1510-17.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 18 juni 2010 i mål B 384-10.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 27 september 2011 i mål B 507-11.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 7 november 2011 i mål B 441-11.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 17 november 2015 i mål B 474-15.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 9 december 2015 i mål B 505-15.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 7 mars 2016 i mål B 46-16.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 22 juni 2016 i mål B 250-16.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 8 september 2016 i mål B 247-16.

Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 14 september 2017 i mål B 432-17.

Hovrätten för Övre Norrland, dom den 18 februari 2016 i mål B 799-15.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 23 november 2011 i mål B 1314-11.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 12 mars 2012 i mål B 34-12.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 9 maj 2012 i mål B 3296-11.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 30 maj 2012 i mål B 2931-11.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 24 april 2013 i mål B 3361-12.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 15 juni 2015 i mål B 3098-14.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 2 februari 2016 i mål B 1343-15.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 2 maj 2016 i mål B 703-16.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 21 september 2016 i mål B 1944-16.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 27 oktober 2016 i mål B 685-16.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 16 december 2016 i mål B 1353-16.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 3 mars 2017 i mål B 2661-16.

Svea hovrätt, dom den 2 februari 2010 i mål B 7464-09.

Svea hovrätt, dom den 20 april 2010 i mål B 7404-09.

Svea hovrätt, dom den 22 april 2010 i mål B 7617-09.

Svea hovrätt, dom den 17 oktober 2011 i mål B 4322-11.

Svea hovrätt, dom den 19 juni 2012 i mål B 335-12.

Svea hovrätt, dom den 7 februari 2013 i mål B 13791-12.

Svea hovrätt, dom den 3 maj 2013 i mål B 9919-12.

Svea hovrätt, dom den 22 maj 2013 i mål B 10456-12.

Svea hovrätts dom den 31 maj 2013 i mål B 9910-12.

Svea hovrätt, dom den 3 juni 2013 i mål B 8980-12.

Svea hovrätt, dom den 23 juli 2015 i mål nr B 5912-14.

Svea hovrätt, dom den 20 april 2015 i mål B 8956-14.

Svea hovrätt, dom den 23 juli 2015 i mål B 5912-14.

Svea hovrätt, dom den 28 september 2015 i mål B 6349-15.

Svea hovrätt, dom den 26 januari 2016 i mål B 9901-15.

Svea hovrätts dom den 3 mars 2016 i mål B 4767-15.

Svea hovrätt, dom den 26 juni 2016 i mål B 3982-15.

Svea hovrätt, dom den 24 maj 2017 i mål B 10578-16.

Svea hovrätt, dom den 18 september 2017 i mål B 6127-17.

Övriga avgöranden

JO beslut 2014-06-18, dnr 6798-2012.

Övrigt

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.

Arbetsförmedlingens faktablad till arbetsgivare – *Nystartsjobb* 2017-02.

Brå, Remissyttrande över rapporten *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.* Rapport 7, D1.10 590/2007.

Brå Rapport 2015:8 *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*.

Brå Rapport 2016:9 *Bedrägeribrottsligheten i Sverige.*

Centrala Studiestödsnämnden, *Attityder till bidragsbrott*, december 2016.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar rapport 6, *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige.*

Delegationen mot felaktiga utbetalningar rapport 7, *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.*

Ekonomistyrningsverkets skrivelse 2010:7 *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009.*

Ekonomistyrningsverkets skrivelse 2011:11 *Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010.*

Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*, svar på regeringsuppdrag 2010-02-19 Dnr 002939–2010.

Försäkringskassan 2012e, *Kontrollpolicy*, dnr. 090548–2010.

Försäkringskassan, *Förtroendet under kontroll?* Socialförsäkringsrapport 2014:5.

Försäkringskassan, *Efterhandskontroller inom tandvården*, 2015-02-27, diarienummer 008475–2014.

Försäkringskassans riktlinje 2016:07 om arbetet med systematisk kvalitetsutveckling i handläggningen.

Försäkringskassan, *Särskild redovisning av felaktiga utbetalningar*, Svar på regeringsuppdrag 2016-02-19, Dnr 005742–2015.

Försäkringskassan, *Kontrollutredning – att skriva polisanmälan hos Försäkringskassan*, 2016-04-19.

Försäkringskassan, Kontrollutredning, vägledning (2004:1) version 10.

Försäkringskassans årsredovisning 2016.

Inspektionen för socialförsäkringen och Brå Rapport 2011:12, *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet.*

Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 2014/15.

Kronofogdemyndighetens beslut 2016-06-20, diarienummer 832 13925-16/121.

Migrationsverkets årsredovisning 2016.

Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016.

Polismyndighetens internrevision, rapport 2017-03-31, *Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, dnr. A244.678/2016.

Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål, PM 2017:19.

Regeringsbeslut 2009-03-05, *Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Fi2009/2137 (delvis).

Regeringsbeslut 2015-12-01, *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, Ju2015/09350/PO.

Regeringens skrivelse 2016/17:51.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten (Ju2015/05405/PO).

Riksrevisionens rapport 2011:20 *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*

Riksrevisionens rapport 2016:11 *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.*

Riksrevisionens rapport 2016:22 *Statliga stöd till innovation och företagande.*

Riksåklagarens riktlinjer (RåR 2013:01) *Överprövning och annan prövningsverksamhet*, senast uppdaterad 2015-09-29.

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen, *Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige 2013–2015*.

Skatteverkets rapport *Skattefelet i Sverige*, 2014.

Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*, september 2017.

Statskontorets promemoria *Uppföljning av Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2012-04-16, Dnr 2009/60–5.

Svallfors, Stefan, *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*, Underlagsrapport till den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

Sveriges Kommuner och Landstings rapport, *Säker digital meddelandehantering mellan myndigheter*, 2016-03-31.

TNS Sifo, *Attitydundersökning om bidragsfusk 2010.*

Åklagarmyndighetens promemoria *Bidragsbrottslagen*, RättsPM 2013:04.

Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2005:9) om ledning av förundersökning i brottmål.

Kommittédirektiv 2016:61

Utvärdering av bidragsbrottslagen

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612) och de effekter som lagen har fått. Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om intentionerna med reformen har uppnåtts. Utredaren ska vidare utvärdera lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.

Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen ska utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och i så fall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Utredaren får även lämna förslag till andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007 (prop. 2006/07:80, bet. 2006/07:SfU12, rskr. 2006/07:214). Det huvudsakliga syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Lagen ska vidare skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt (a. prop., s. 1 och 57).

Enligt lagen ska den som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla 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 betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, dömas för bidragsbrott. Med ekonomisk förmån avses bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål. Bidragsbrottet kan vara ringa, av normalgraden eller grovt. Om någon saknar uppsåt, men begår den beskrivna gärningen av grov oaktsamhet, ska han eller hon dömas för vårdslöst bidragsbrott.

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes även lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (prop. 2007/08:48, bet. 2007/08:SfU7, rskr. 2007/08:166). Enligt denna lag har Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna en särskild underrättelseskyldighet. De ska som huvudregel, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Utredningsuppdraget

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska utvärderas

I samband med införandet av bidragsbrottslagen uttalade regeringen att den hade för avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av lagen fick för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan. Vidare anförde regeringen att den även i övrigt hade för avsikt att följa upp reformen när den varit i kraft under en tid (prop. 2006/07:80, s. 93). I samband med den efterföljande riksdagsbehandlingen framhöll socialförsäkringsutskottet att regeringen angett att den hade för avsikt att följa upp reformen (bet. 2006/07:SfU12, s. 25).

Riksrevisionen granskade effektiviteten i statens arbete med att motverka bidragsbrott i rapporten Vad blev det av de misstänkta

bidragsbrotten? (RiR 2011:20). Regeringen uttalade i sin skrivelse med anledning av rapporten bl.a. att det pågick flera projekt, både inom enskilda myndigheter och på myndighetsövergripande nivå, som syftade till att förbättra arbetet med felaktiga utbetalningar, samt att den hade för avsikt att göra en utvärdering av bidragsbrottslagen (skr. 2011/12:30).

Bidragsbrottslagen har nu snart varit i kraft i nio år och konsekvenserna av införandet av lagen bör vara påvisbara. Det bör därför utföras en bredare utvärdering av lagen för att undersöka hur bestämmelserna i lagen har fungerat i praktiken, vilka konsekvenser som lagen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts. Bidragsbrottslagen har en nära koppling till lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, då de båda lagarna är tillämpliga på samma ekonomiska förmåner. En utvärdering av bidragsbrottslagen bör mot denna bakgrund även omfatta lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att

- undersöka om syftena bakom införandet av bidragsbrottslagen har uppnåtts,
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, bestämmelserna i bidragsbrottslagen har påverkat medborgarnas tilltro till välfärdssystemen,
- göra en uppskattning av de offentligfinansiella effekterna av bidragsbrottslagens införande,
- undersöka vilka konsekvenser införandet av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fått för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, samt
- kartlägga vilken kunskap som finns hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt hur denna sprids inom och mellan dem.

Finns det anledning att ändra lagarnas tillämpningsområden?

Det finns väsentliga särdrag i välfärdssystemens funktion och betydelse som gör att det finns anledning att betrakta angrepp mot dessa som särskilt allvarliga. Utbetalningarna från systemen är i många fall av stor betydelse eller avgörande för enskildas försörjning. Det finns därför krav på en effektiv och snabb hantering av utbetalningarna. Inom systemen hanteras vidare en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar, samtidigt som det finns vissa begränsningar i möjligheterna till kontroll. Även om kontrollsystemen har effektiviserats, och åtgärder kan vidtas för att åstadkomma ytterligare effektiviseringar, kommer systemen även framöver att vara beroende av uppgifter från förmånstagare och andra som t.ex. utfärdar intyg eller liknande. Det krävs att dessa lämnar nödvändiga uppgifter samt visar både aktsamhet och lojalitet mot välfärdssystemen vid uppgiftslämnandet. Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att säkerställa detta.

Lagarna omfattar, som anförts ovan, endast utbetalningar från vissa särskilt angivna välfärdssystem för personliga ändamål. Det förekommer även utbetalningar från det offentliga som inte är för personliga ändamål, men där syftet indirekt är att gynna enskildas personliga ändamål, t.ex. genom lönesubventioner. Dessa utbetalningar uppvisar motsvarade särdrag avseende funktion och betydelse som de som omfattas av de nämnda lagarna. Utbetalningar av detta slag hanteras också av de i lagarna angivna aktörerna. Flera utredningar och myndigheter har påtalat att det finns behov av att utvidga lagarnas tillämpningsområden. Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslog exempelvis att bidragsbrottslagens tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild och som Arbetsförmedlingen beslutar om, dvs. arbetsmarknadspolitiska stöd (SOU 2008:74). Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedömde i sitt slutbetänkande att regeringen borde överväga att i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen inkludera stöden som betalas ut till arbetsgivare och anordnare inom arbetsmarknadspolitiken (SOU 2014:16). Lagarnas begränsade tillämpningsområde lyfts även

fram i Brottsförebyggande rådets rapport Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet (Rapport 2015:8).

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen, i vilket myndigheter som förvaltar och skyddar EU-medel i Sverige är representerade, ska vart tredje år lämna en rapport till regeringen om skyddet av EU-medel i Sverige. I sin rapport för 2010–2012 uppgav rådet bl.a. att ansvariga myndigheter hade uppmärksammat att det fanns behov av stöd för att avgöra när brott ska anmälas. Rådet konstaterade vidare att antalet brottsanmälningar rörande misstänkta EU-bedrägerier hade varit lågt under perioden. Av rådets rapport för 2013–2015 framgår bl.a. att åtgärder har vidtagits för att tydliggöra när brott ska anmälas, men att antalet anmälningar trots detta alltjämt är få. Inte heller utbetalningar av EU-medel omfattas av bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.

Utredaren ska därför

- utreda om det finns skäl att i något avseende förändra bidragsbrottslagens eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemens tillämpningsområden. En viktig utgångspunkt för detta arbete bör vara att avgränsningen av lagarnas tillämpningsområde även fortsättningsvis ska vara tydlig och lättillgänglig.

Är bidragsbrottslagen tillräckligt effektiv?

Riksrevisionen bedömde i den ovan nämnda granskningsrapporten att det straffrättsliga systemet för bidragsbrott inte var effektivt, vilket bedömdes kunna minska den allmänpreventiva effekt som var regeringens huvudsakliga motiv till kriminaliseringen av oaktsamma beteenden. Myndigheten konstaterade bl.a. att många bidragsbrottsärenden hade blivit liggande hos de olika myndigheterna i utredningskedjan, vilket inneburit att det tagit lång tid från det att en misstanke uppstått till dess att beslut fattats i åtalsfrågan, samt att det fanns brister både vad gällde handläggarnas utbildning och återkopplingen från de brottsutredande myndigheterna. Vidare framhöll Riksrevisionen att många bidragsbrottsärenden lades ned och att detta skedde i flera delar av utredningskedjan. Den viktigaste förklaringen till detta bedömdes vara svårigheten att bevisa uppsåt

eller grov oaktsamhet. Riksrevisionen rekommenderade mot denna bakgrund regeringen att bl.a. se över vilka förutsättningar myndigheterna hade att tillämpa bidragsbrottslagen.

Det finns mot denna bakgrund behov av att undersöka om bidragsbrottslagen i sin nuvarande utformning är tillräckligt effektiv för att kunna uppfylla de ovan nämnda syftena. Det finns även behov av att utreda hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott samt hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs.

Utredaren ska därför

- utreda hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott, hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs, i vilken utsträckning som misstänkta brott polisanmäls samt vilken kvalitet anmälningarna håller och hur de utreds, samt
- utreda hur olika myndigheter och arbetslöshetskassor tillämpar lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Bidragsbrottslagens utformning ska ses över

Syftet med att införa straffansvar för grovt oaktsamma gärningar genom bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott var främst att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen, inte att straffa personer med begränsade möjligheter att sätta sig in i och förstå komplicerade regelverk. Det ansågs dock kunna krävas att en förmånstagare anstränger sig för att så långt möjligt ta del av den information som lämnas och kontaktar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som finns för de utbetalande aktörerna måste enligt förarbetena utgångspunkten vara att den enskilda förmånstagaren tar ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta (prop. 2006/07:80, s. 49 f.).

Högsta domstolen har i ett mål prövat gränsen för vad som anses som grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening (NJA 2013 s. 369). I målet hade den tilltalade underlåtit att i en ansökan om försörjningsstöd redovisa att hon hade fått skatteåterbäring med

drygt 10 000 kronor. Blanketten för ansökan om försörjningsstöd innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt. Den tilltalades underlåtenhet ledde till att en kommun felaktigt beviljade henne försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Kvinnan friades från brott med motiveringen att hon varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt, och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas, men att utrymmet för att bedöma den oaktsamheten som grov måste anses begränsat (jfr prop. 2006/07:80, s. 84). Mot den bakgrunden, och med hänsyn till den tilltalades bristande erfarenhet i ekonomiska frågor, kunde hon enligt domstolen inte anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande kan det ifrågasättas om utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig i förhållande till de utgångspunkter som redovisats ovan. Det finns därför skäl att se över bestämmelsens utformning.

I NJA 2012 s. 886 uttalade Högsta domstolen sig bl.a. i frågan om vad som ska ses som ett eller flera bidragsbrott. Domstolen hänvisade till tidigare praxis avseende bedrägeribrott (NJA 2007 s. 973) och anförde att det också vid bidragsbrott bör vara fråga om en gärning vid varje utbetalningstillfälle.

Vid bedömningen av om ett bidragsbrott ska anses vara grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Ett riktmärke på cirka fem prisbasbelopp används i praxis som gräns för vad som ska anses vara ett betydande belopp. Att så stora belopp betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Mot denna bakgrund bör det övervägas om det finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Vidare ska olika gärningar inom en och samma brottstyp bedömas olika strängt i det enskilda fallet, om det finns försvårande eller förmildrande omständigheter. Innan bi-

dragsbrottslagen infördes fanns det inte någon särskild straffrättslig reglering som avsåg bidragsbrott. Gärningarna prövades i stället mot bestämmelserna om straffansvar för bedrägeri i brottsbalken. Straffminimum för grovt bidragsbrott är detsamma som för grovt bedrägeri, dvs. fängelse i lägst sex månader. Däremot är straffmaximum lägre, fängelse i högst fyra år, jämfört med sex år för grovt bedrägeri. I förarbetena till bidragsbrottslagen motiverades skillnaden med att det i förhållande till andra typer av bedrägerier var svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år (se prop. 2006/07:80, s. 82). En naturlig del av en utvärdering av lagen är att undersöka om detta antagande överensstämmer med dagens verklighet. Det är således motiverat att genomföra en praxisgenomgång och utifrån resultatet överväga om det finns skäl att se över straffskalan för bidragsbrott. Vid en sådan genomgång bör det även undersökas om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig,
- utreda behovet av en ändrad straffskala för bidragsbrott,
- genomföra en praxisgenomgång, bl.a. i syfte att undersöka om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen, och
- utreda om det i övrigt finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder

Mot bakgrund av utvärderingen ska utredaren, om ett sådant behov konstateras, föreslå författningsändringar eller lämna förslag till andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar. Det står även utredaren fritt att behandla andra, närliggande frågor inom ramen för sitt uppdrag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommitté förordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt beräkna och redovisa förslagens samhällsekonomiska konsekvenser. För de förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering. För samtliga förslag som lämnas ska utredaren göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för statliga myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och domstolar förhåller sig till den effekt som förväntas uppnås.

Utredaren ska vidare göra en analys av vilka konsekvenser som förslagen får för dem som erhåller ekonomiska förmåner från de aktuella välfärdssystemen. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska utredaren utforma dessa så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål.

Även om rätten till ekonomiska förmåner är densamma för kvinnor och män kan beviljandet av förmånerna vara ojämnt fördelat mellan könen. Utredaren ska mot denna bakgrund analysera förslagens effekter för jämställdheten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Den 24 september 2015 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). Regeringen har vidare den 30 juni 2016 tillsatt en särskild delegation som ska motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system (dir. 2016:60). Utredaren ska noga följa och genom regelbundna samråd ta del av arbetet inom dessa utredningar samt vid framtagandet av förslag enligt dessa direktiv beakta den kartläggning och problembeskrivning som utredningarna har gjort och de förslag till åtgärder som de överväger. Utredaren bör vidare samråda med utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistansersättningen (dir. 2016:40).

När det gäller metoder och former för uppdragets genomförande står det utredaren fritt att välja sådana efter vad som bedöms lämpligt.

Av betydelse för utredningen är dock t.ex. Försäkringskassans redovisning av hur myndigheten arbetar med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att bidragsbrott motverkas samt Statskontorets uppföljning av samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredaren bör vidare samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för rättsväsendet, dvs. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Brottsförebyggande rådet. Utredaren bör även samråda med och inhämta upplysningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samt kommuner, Arbetslöshetskassornas Samorganisation och Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:40

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 kommittédirektiv om utvärdering av bidragsbrottslagen (dir. 2016:61). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2017.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2018.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. [12]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]