

# Bidragsbrottslagen

- lagtext och utdrag ur förarbetena
- rekommendationer



# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	3
1 Bidragsbrottslagen .....	4
1.1 Bidragsbrottslagen – en sammanfattning .....	4
1.2 Utvecklingscentrum Stockholms rekommendationer .....	4
1.3 Förarbetsuttalanden .....	5
Oriktig uppgift .....	5
Underlåtenhet att lämna uppgifter om ändrade förhållanden .....	6
Konkret fara .....	6
Vem lämnar uppgifter .....	6
Uppsåt .....	6
Påföljd .....	7
Ringa brott .....	7
1.4 Ett eller flera brott? .....	11
1.5 Konkurrensfrågor .....	13
1.6 Påföljdsval .....	13
Ringa bidragsbrott bör normalt föranleda böter .....	13
1.7 Inga övergångsbestämmelser .....	13
2 Polisanmälningens utformning .....	14
2.1 Allmänt .....	14
2.2 Vad bör polisanmälan om bidragsbrott innehålla? .....	15
2.3 I polisanmälan bör i vart fall följande ingå: .....	15
2.4 Särskilt om den subjektiva bedömningen .....	16

## Sammanfattning

Denna promemoria handlar om bidragsbrottslagen som trädde i kraft den 1 augusti 2007. Här finns samlat lagtexten och de viktigaste delarna av förarbetena.

För att skapa goda förutsättningar för likformighet och enhetlighet i handläggningen och bedömningen av bl.a. rubriceringsfrågor ges här även rekommendationer utifrån beloppsgränser tänkta att kunna vara till ledning för normalfallet.

Ett avsnitt handlar om vad en polisanmälan bör innehålla för att hanteringen hos polis och åklagare skall bli så effektiv som möjligt.

I RättsPM 2007:15 finns dels den handlingsplan för bekämpning av bidragsbrott som Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Försäkringskassan beslutade i september 2007 och dels en redogörelse för den utvärdering som gjorts av den s.k. Västmanlandsmodellen.

På Utvecklingscentrum Stockholms hemsida finns uppdaterad statistik avseende denna brottstyp. Det gäller såväl inkomna brottsmisstankar som lagföringsandel och antal lagförda.

Utvecklingscentrum Stockholm kommer att följa tillämpningen av bidragsbrottslagen.

### Utvecklingscentrum Stockholms rekommendation:

- Ett bidragsbrott kan anses som *ringa* om beloppet inte överskrider 1500 kr.
- Om beloppet ligger i intervallet 1500 kr till 5 basbelopp (f.n. ca 200 000 kr) bör brottet kunna bedömas som *bidragsbrott av normalgraden*.
- Brottet kan anses som *grovt bidragsbrott* när beloppet överstiger 5 basbelopp.
- *Vårdslöst bidragsbrott* bör i normalfallet anses vara mindre allvarligt, och inte leda till straffrättsligt ansvar, när beloppet understiger 5 000 kr.
- Frågan om förundersökningsbegränsning bör övervägas särskilt om beloppet understiger 300 kr
- Beloppen bör grundas på det bruttobelopp som felaktigt har betalats ut/riskerats att betalas ut.
- Åklagaren bör tillse att beslut och ev. domar kommer ingivande myndighet till del.

# 1 Bidragsbrottslagen

(SFS 2007:612, prop. 2006/07:80, SOU 2006:48)

## 1.1 Bidragsbrottslagen – en sammanfattning

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

I konkurrenshänseende har bidragsbrottslagen genom de speciella brottsföretsättningar som ställs upp företräde framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*). Om den nya lagen är tillämplig, skall alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas.

Lagen innebär att den som lämnar en oriktig uppgift och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Detsamma gäller den som underlåter att anmäla ändrade förhållanden när sådan skyldighet följer av lag eller förordning. Det finns ett ringa brott samt ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri.

Grovt oaktsamma beteenden är straffbara som vårdslöst bidragsbrott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen är mindre allvarlig döms inte till ansvar.

I lagen finns vidare en bestämmelse om straffrihet vid frivillig rättelse som sker före utbetalningen.

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

## 1.2 Utvecklingscentrum Stockholms rekommendationer

Rekommendationerna är framtagna efter samråd med en referensgrupp av åklagare från de olika samverkansområdena. Ett första utkast till rekommendationer ifråga om beloppsgränser har också diskuterats med företrädare för flera av de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen. Beloppsgränserna (se under respektive paragraf) bygger på uttalandena i förarbetena till bidragsbrottslagen och på den praxis som redan finns avseende förmögenhetsbrotten. Strävan har varit att upprätthålla en kontinuitet i bedömningen av likartad brottslighet före och efter den nya lagstiftningen.

Belopp som bedömningen bör grundas på bör vara det bruttobelopp som myndigheten/organisationen betalat ut. När det gäller s.k. smörklicksmål bör reglerna om förundersökningsbegränsning tillämpas. Mer specifika rekommendationer lämnas under respektive paragraf.

### 1.3 Förarbetsuttalanden

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

Bestämmelsen avgränsar lagens tillämpningsområde till ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av de myndigheter som anges i bestämmelsen samt av kommuner och arbetslöshetskassor. Genom att lagens tillämpningsområde 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 de förmåner som omfattas av lagen skall avse personligt ändamål innebär att förmånerna betalas ut för enskilda individers privata bruk. Därmed utesluts förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet.

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

I denna bestämmelse finns det centrala brottet i den nya lagen.

#### **Oriktig uppgift**

Det handlingsrekvisit som anges i bestämmelsen är att någon lämnar en oriktig uppgift. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även en ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen. Vilka uppgifter som skall lämnas och vad som är en oriktig uppgift får avgöras med ledning av den materiella författning som reglerar varje förmån.

Sättet för uppgiftslämnandet har ingen betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen omfattar således såväl skriftliga som muntliga uppgifter. Även felaktiga uppgifter som lämnas elektroniskt över exempelvis Internet eller genom servicetelefon kan medföra straffansvar.

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

### **Underlåtenhet att lämna uppgifter om ändrade förhållanden**

Utöver att straffansvar kan följa om någon lämnar en oriktig uppgift omfattar bestämmelsen fall av åsidosatt anmälningsskyldighet, dvs. när en förmånstagare underlåter att göra en anmälan om ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek. Det krävs här att anmälningsskyldigheten är föreskriven i lag eller förordning.

När det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden måste det finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan straffansvar kan inträda och skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt detta utrymme skall sträcka sig i det enskilda fallet får avgöras i rättstillämpningen med ledning av de bestämmelser om anmälningsskyldighet som är aktuella.

### **Konkret fara**

Bidragsbrottet är konstruerat som ett farebrott. 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 en möjlighet till frivillig rättelse, se 5 §.

Som framgår av lagtexten kan den fara som förutsätts för straffansvar 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. Vidare kan det 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. Den fara som skall föreligga måste vara konkret. Konkret fara får normalt anses föreligga om den oriktiga uppgiften alternativt avsaknaden av en uppgift om ändrade förhållanden sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Det finns alltså i allmänhet inte någon konkret fara om felaktigheten avser en uppgift som en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa regelmässigt kontrollerar. Subjektiva omständigheter som vad gärningsmannen trott, förväntat sig eller insett om faran har ingen betydelse för denna bedömning. Sådana omständigheter kan däremot få betydelse för uppsåtsbedömningen.

### **Vem lämnar uppgifter**

De fall som i första hand är avsedda att träffas är när förmånstagaren själv lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet. Bestämmelsen omfattar emellertid även sådana fall där en person, exempelvis en arbetsgivare, medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan. För det fall det inte är fråga om gärningsmannaskap kan i sådana fall bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken bli tillämpliga.

### **Uppsåt**

För straffansvar skall samtliga objektiva brottsförutsättningar täckas av uppsåt. Det innebär att såväl en oriktig uppgift alternativt en åsidosatt anmälningsskyldighet liksom faran för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp måste vara täckt av uppsåt.

## Påföljd

Påföljden är fängelse i högst två år, dvs. samma straffskala som gäller för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken. Det är inte avsikten att förändra påföljdsvalet eller straffmätningen i förhållande till vad som gäller vid bedrägeri.

## Ringa brott

Vad som är ett ringa brott måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Till ringa brott hör dock främst gärningar som rör små belopp. Det riktvärde som brukar användas för gränsdragningen mellan bedrägeri och bedrägligt beteende bör kunna vara till ledning för bedömningen av dessa fall. Det kan även beaktas t.ex. om förmånen avsett ersättning för inkomstförlust under en del av en dag.

Bidragsbrottslagen har företrädare framför bedrägeribestämmelserna. I konkurrenshänseende har bestämmelsen genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp företrädare framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*). Om den nya lagen är tillämplig, skall alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas.

Utvecklingscentrum Stockholms rekommendation:

- Ett bidragsbrott kan anses som *ringa* om beloppet inte överskrider 1500 kr.
- Om beloppet ligger i intervallet 1500 kr till 5 basbelopp (f.n. ca 200 000 kr) bör brottet kunna bedömas som *bidragsbrott av normalgraden*.
- Frågan om förundersökningsbegränsning bör övervägas särskilt om beloppet understiger 300 kr
- Beloppen bör grundas på det bruttobelopp som felaktigt har betalats ut/riskerats att betalas ut.

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

Vid bedömningen om brottet är grovt skall det särskilt beaktas

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

De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är endast exemplifierande men bör 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 skall inte med automatik leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt.

Den först angivna kvalifikationsgrunden – att brottet rört betydande belopp – avser storleken på den felaktigt utbetalda förmånen. Någon bestämd beloppsgräns i förhållande till bidragsbrott enligt 2 § anges inte. Den beloppsgräns som används vid motsvarande gränsdragning hos andra förmögenhetsbrott bör kunna vara vägledande för bedömningen. Som en särskild kvalifikationsgrund anges även att gärningsmannen använt falsk handling. Som ytterligare kvalifikationsgrunder anges att förfarandet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Som tidigare beskrivits bör bidragsbrottet vid konkurrens hanteras på samma sätt som bedrägeri. Ett grovt bidragsbrott som begåtts genom användande av en falsk handling bör normalt konsumera förfalskningsbrottet

Påföljden är fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Påföljden för grovt bedrägeri lägst sex månader och högst sex år.

Utvecklingscentrum Stockholms rekommendation:

Belopp överstigande 5 basbelopp (f.n. ca 200 000 kr) kan anses vara ett betydande belopp och gärningen bedömas som *grovt 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.*

Paragrafen innebär en kriminalisering av grovt oaktsamma förfaranden i samband med ansökningar om och utbetalningar av ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen. Straffansvar för vårdslöst bidragsbrott kan förekomma vid såväl lämnande av oriktiga eller ofullständiga uppgifter som vid försummelse att fullgöra en anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden.

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

Straffansvar för grov oaktsamhet bör i första hand förbehållas sådana betenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet. I avsnitt 6 finns ett antal exempel på situationer när oaktsamheten under vissa förutsättningar kan vara att bedöma som grov. Bl.a. nämns när en förmånstagare upprepat lämnar felaktiga uppgifter som varit avgörande för förmånens storlek eller när man lämnat kraftigt felaktig uppgift om inkomst som haft avgörande betydelse för storleken av det felaktigt utbetalade beloppet. När gärningsmannen insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgif-

ten, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt liksom när gärningsmannen misstänkt att det förelegat en anmälningsskyldighet. Som framgår av avsnitt 6 är det inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov. Ett exempel som nämns är när en person inte bemödat sig att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats även om det funnits starka skäl att göra det. Sådana skäl kan t.ex. finnas när man uppburit ersättning från olika välfärdssystem.

Om gärningen är mindre allvarlig skall enligt andra stycket inte dömas till ansvar. I lagtexten har särskilt markerats att framför allt den aktuella förmånens storlek skall vara av betydelse vid denna bedömning. Här liksom i övriga fall skall dock göras en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen. Rekviritet mindre allvarlig har en mer vidsträckt innebörd än rekviritet ringa i 2 §. Den här aktuella bestämmelsen innefattar således något fler gärningar, under förutsättning att dessa är ett utslag av grov oaktsamhet. Sådana ”grovt oaktsamma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre bör som regel inte leda till straffansvar”. Det framhålls att rekviritet inte kan tolkas med ledning av den praxis som finns i fråga om gärningar som avses i 5 § andra stycket skattebrottslagen (1971:69). Tillämpningen av den sistnämnda bestämmelsen skall ses mot bakgrund av de administrativa sanktioner som finns på skatteområdet.

För gärningar som begås av grov oaktsamhet föreslås en straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. Brottet betecknas vårdslöst bidragsbrott. Kriminaliseringen omfattar såväl lämnande av oriktiga uppgifter som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Mindre allvarliga fall bör vara straffria. De objektiva rekviriten är desamma som vid uppsåtligt bidragsbrott.

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

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

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

En viktig omständighet vid bedömningen av om en underlåtenhet ska anses vara grovt oaktsam bör också vara att tydlig information lämnats om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden. De gärningar som i underlåtenhetsfall i första hand kan anses vara grovt oaktsamma är sådana fall där förhållandena ändrats på ett sätt som medför att förutsättningarna för förmånen helt eller

delvis brister med hänsyn till förmånens syfte. Ett praktiskt exempel är att en person som uppbär sjukersättning helt eller delvis återgår i arbete utan att anmäla detta och därefter fortsätter att uppbära sjukersättningen.

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

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

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

Utvecklingscentrum Stockholms rekommendation:

*Vårdslöst bidragsbrott* bör i normalfallet anses vara mindre allvarligt, och inte leda till straffrättsligt ansvar, när beloppet understiger 5 000 kr.

*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 §§.*

Bestämmelsen gäller frivillig rättelse och innebär en möjlighet för den som har lämnat en oriktig eller ofullständig uppgift att gå fri från straff om han eller hon frivilligt rättar uppgiften. Även den som låtit bli att anmäla att en ändring inträffat i de förhållanden som påverkat förmånen och därefter frivilligt kommer in med en rättelse omfattas av ansvarsfriheten.

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

Rättelsen måste göras innan förmånen betalas ut. Detsamma gäller en anmälan om ändrade förhållanden. Detta innebär att när det är fråga om en rättelse av en uppgift som legat till grund för periodiska utbetalningar av en förmån, kan rättelsen endast medföra straffrihet såvitt avser ännu ej gjorda utbetalningar.

Något formkrav på den åtgärd som vidtas finns inte. De uppgifter som lämnas måste emellertid i princip vara tillräckliga för att myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor skall kunna hänföra dessa till rätt ärende och, eventuellt efter en komplettering, göra en korrekt bedömning i ett kommande beslut om utbetalning.

Straffriheten förutsätter frivillighet. Med frivillighet avses här detsamma som vid frivilligt tillbakaträdande vid försök, förberedelse och stämpling enligt 23 kap. 3 § brottsbalken. Om förmånstagaren fått veta att han kommer att bli föremål för granskning, kan de åtgärder han vidtar normalt inte sägas ha skett frivilligt. Frivilligheten innebär således att rättelsen görs utan yttre tvång. Det krävs däremot inte något ändrat sinne eller ånger. Så länge den uppgiftsskyldige inte har anledning att tro att han är upptäckt eller inom kort kommer att bli upptäckt, finns möjligheten att träda tillbaka genom rättelse. I de fall myndigheten inlett en utredning om felaktig utbetalning bör detta som regel utesluta frivillighet, förutsatt att förmånstagaren fått kännedom om utredningen.

Det är åklagarens uppgift att lägga fram så mycket bevisning att en invändning om frivillig rättelse framstår som obefogad.

Återbetalningsskyldighet enligt den lagstiftning som reglerar förmånen i fråga är oberoende av det straffrättsliga ansvaret. En rättelse enligt denna paragraf påverkar således inte sådan återbetalningsskyldighet.

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

Bestämmelsen innebär en skyldighet för de myndigheter som omfattas av lagen, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare vid misstanke om bidragsbrott. Det är alltså inte möjligt att avstå från anmälan t.ex. på grund av att andra sanktioner drabbar förmånstagaren eller på grund av sociala hänsyn.

Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. En anmälan bör ske "när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts". Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälände myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

#### 1.4 Ett eller flera brott?

Utgångspunkten är att varje självständig gärning som leder till att en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut är ett brott.

Högsta domstolen har i en dom den 10 december 2007 (B4554-06) ogillat ett åtal avseende grovt bedrägeri. Åtalet avsåg grovt bedrägeri genom ett systematiskt förfarande med 25 st. felaktiga utbetalningar av socialbidrag under en period på ca. två och ett halvt år. Utbetalningarna var på olika stora belopp men ingen översteg 6 300 kr. Det sammanlagda beloppet uppgick till ca 115 000 kr. Högsta domstolen (HD) bedömde att varje gärning skulle bedömas var för sig och skulle rubriceras som bedrägeri. I domskälen anför HD bl.a. följande

"I detta fall har alltså DM 25 gånger föranlett företrädare för socialförvaltningen att betala ut socialbidrag som han inte har haft rätt till. Gärningarna har visserligen riktat sig mot en och samma målsägande, och tillvägagångssättet har upprepats varje gång. Varje tillfälle framstår däremot som en klart avgränsad händelse. DM har varje gång upprättat en ny ansökan med vilseledande uppgifter som föranlett en ny oriktig utbetalning, varvid beloppen varierat något vid olika utbetalningar. Samtliga brottsrekvisit för ett fullbordat bedrägeri har därmed varit uppfyllda vid vart och ett av tillfällena. Tidsintervallet mellan gärningarna har vanligtvis varit ungefär en månad, och det ter sig knappast naturligt att betrakta hela brottsligheten, som spänt över en tid om mer än två och ett halvt år, som ett enda brott. Mot denna bakgrund skall varje gärningstillfälle betraktas som ett brott.

Frågan är då hur gärningarna skall rubriceras. Vid bedömningen om ett bedrägeribrott är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburet synnerligen kännbar skada (9 kap. 3 § andra stycket brottsbalken). Ett bedrägeri är inte nödvändigtvis grovt därför att någon av de angivna kvalifikationsgrunderna är för handen. Å andra sidan kan omständigheter som inte särskilt räknas upp i lagen medföra att brottet rubriceras som grovt. Det skall alltså göras en helhetsbedömning av förhållandena vid brottet.

Sedda var för sig kan ingen av gärningarna betecknas som grov. Det högsta enskilda belopp som betalats ut felaktigt är på drygt 6 300 kr, och omständigheterna vid det särskilda tillfället kan inte i något fall anses kvalificerande. I linje med vad som har uttalats i det föregående behöver detta dock inte vara ensamt utslagsgivande vid rubriceringen.

Riksåklagaren har anfört att DM bör dömas för grovt bedrägeri med hänsyn bl.a. till de begränsade kontrollmöjligheterna och till det systematiska missbruk av bidragssystemet som DM har gjort sig skyldig till. Det sammanlagda beloppet på drygt 115 000 kr är högt men avser inte ett så betydande värde att brottsligheten redan därigenom bör hänföras till grovt bedrägeri. Inte heller framstår gärningarna som särskilt förläggna (jfr NJA 1985 s. 594). De måste ändå bedömas som allvarliga. DM har under mer än två och ett halvt års tid använt sig av systemet för socialbidrag på ett otillåtet sätt. Gärningarna utgör en serie av likartade brott. Det finns emellertid inte något stöd för slutsatsen att han redan från början har handlat enligt en brottsplan eller i övrigt någon grund för att de inledande gärningarna skulle ha kunnat ses som delar av ett systematiskt brottsligt förfarande. Och även om förfarandet med tiden har upprepats, kan det inte anses ha skett i så stor utsträckning eller på sådant sätt att den samlade brottsligheten kan betecknas som grovt bedrägeri. Att bedrägeribrott begås i flera fall kan beaktas inom ramen för den straffskala som gäller för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken och den särskilda regeln om bestämning av fängelse som gemensamt straff för flera brott i 26 kap. 2 § andra stycket samma balk.

Som uttalats i rättsfallet NJA 1986 s. 234 är den omständigheten att minimistraffet för grovt bedrägeri satts till sex månader ägnad att inskräpa att straffskalan bör reserveras för gärningar med betydande straffvärde. Sammantaget finner Högsta domstolen att gärningarna, trots att de är allvarliga, inte kan bedömas som grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken."

I rättsfallet NJA 2006 s 524 hade Högsta domstolen ta ställning till om en serie butikssnatterier begångna under en och samma dag kunde vara att bedöma som stöld. HD uttalade att det krävs särskilda, försvårande omständig-

heter för att butikstillgrepp under 800 kr skall bedömas som stöld. Sådana omständigheter är att tillgreppet präglats av systematik i den meningen att det har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som varit noga planlagd eller där tillgreppet på annat sätt präglats av särskild förslagenhet, exempelvis genom användning av speciellt utformade hjälpmedel. Högsta domstolen ansåg att tillgreppen inte präglats av sådan systematik eller förslagenhet. Högsta domstolen anger vidare att den omständigheten att ett butikstillgrepp ingår i en serie tillgrepp som sammantagna avser värden över snatterigränsen, inte är tillräckligt för att de enskilda tillgreppen skall rubriceras som stöld oberoende av det tillgripnas värde i det enskilda fallet. Högsta domstolen motiverar det med att det skulle leda till gränsdragningsproblem, t.ex. när det gäller kravet på antalet tillgrepp och sambandet mellan dem, vilket skulle stå i strid med intresset av ett enhetligt regelsystem för butikstillgrepp. De sju respektive fyra butikstillgrepp som vart och ett avsåg varor under 800 kr bedömdes därför som snatteri.

### 1.5 Konkurrensfrågor

I förhållande till andra brottsbalksbrott gäller samma principer som vid bedrägeri. För det fall ett bidragsbrott begås genom brukande av en falsk handling, och brottet trots detta inte når upp till grovt bidragsbrott, skall gärningarna dömas i konkurrens. Om däremot en gärning av normalgraden enligt BbL innefattar osann eller vårdslös försäkran skall gärningarna inte dömas i konkurrens. Det finns delade meningar om huruvida ett ringa bidragsbrott skall dömas i konkurrens med osann eller vårdslös försäkran. Ett bidragsbrott konsumerar även ett efterföljande olovligt förfogande.

### 1.6 Påföljdsval

Normalpåföljden för brott enligt bidragsbrottslagen (BbL) är villkorlig dom i förening med dagsböter. I de fall där straffvärdet överstiger ett års fängelse finns en presumtion för fängelse. Andra faktorer som bör påverka påföljdsvalet i skärpande riktning är bl.a. återfall.

Ringa bidragsbrott bör normalt föranleda böter

För brott som bedöms som vårdslöst bidragsbrott bör påföljden i normalfallet vara böter. Det är dock inte uteslutet med andra påföljder om gärningen framstår som särskilt allvarlig. Mindre allvarliga fall av vårdslösa bidragsbrott är inte straffbara.

### 1.7 Inga övergångsbestämmelser

Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2007. Några särskilda övergångsbestämmelser har inte införts. Gärningar som begåtts före ikraftträdandet ska bedömas enligt äldre bestämmelser. Endast om de nya bestämmelserna skulle leda till en mildare bedömning, gäller dessa för tidigare förövade brott. Det bör i sammanhanget noteras att det för grovt bedrägeri stadgas fängelse i lägst sex månader och högst sex år medan det för grovt bidragsbrott stadgas fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

## 2 Polisanmälningens utformning

### 2.1 Allmänt

De regelsystem som tillämpas i de offentliga trygghetssystemen är ofta omfattande och mycket komplicerade. Den myndighetsinterna praxis som bildats är dessutom ofta svårtillgänglig och har liten spridning inom de brottsbekämpande myndigheterna. För att ge polis och åklagare goda förutsättningar att snabbt och effektivt utreda anmälda brott mot Bidragsbrottslagen (BbL) är det angeläget och nödvändigt att anmälningar från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor håller en hög kvalitet och precision. Det interna arbetet som föregår en brottsanmälan är viktigt.

I förarbetena anges:

”För att de anmälningar som görs till polis och åklagare skall ha en hög kvalitet och i möjligaste mån begränsas till fall där det är tydligt att anmälan skall ske, krävs emellertid även att handläggare och annan personal vid berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor genom utbildning och andra insatser ges information och kunskaper. Det är också önskvärt att berörda myndigheter m.fl. genom riktlinjer och rekommendationer till sina anställda säkerställer kvaliteten på de anmälningar som görs. Regeringen kommer att noga följa myndigheternas arbete i dessa avseenden och vid behov vidta åtgärder.” (Prop. 2006/07:80 s. 91)

Den s.k. Västmanlandsmodellen (en samarbetsmodell gällande Polisen, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan) har införts successivt från maj 2006. En utvärdering har gjorts. Denna överlämnades till regeringen i september 2007. Bland de viktigaste slutsatserna i utvärderingen är att de anmälning myndigheterna måste säkerställa en hög kvalitet på anmälningarna. En viktig framgångsfaktor är att ha särskilt utsedda personer som kvalitetssäkrar och ansvarar för likformigheten av brottsanmälningarna. Denna person bör även vara kontaktperson för polis och åklagare i övergripande frågor. Polis och åklagare bör också återkoppla sina erfarenheter m.m. till de anmälning myndigheterna. Återkopplingen är avgörande för att öka förståelsen för de beviskrav som brottmålsutredningen måste uppfylla för att lagföring skall kunna ske.

Vid kontakter med företrädare för flera av de utbetalande myndigheterna/organisationerna har det framförts önskemål om att beslut och domar tillställs dem för att de bättre skall kunna följa upp sina ärenden och för att dra lärdomar m.m.

#### UC Stockholms rekommendationer

Åklagaren bör tillse att beslut och ev. domar kommer ingivande myndighet till del. För att myndigheterna skall kunna identifiera sina ärenden bör deras ärendenummer anges. Vid åtal bör man under ”målsägande” ange att anmälning myndighet vill ta del av dom även om man inte är part i målet.

## 2.2 Vad bör polisanmälan om bidragsbrott innehålla?

Polisanmälan skall innehålla all relevant information som behövs för utredningen. Utgångspunkten för anmälande myndigheter och organisationer bör vara att polis och åklagare skall få ett fullständigt underlag så att en förundersökningen kan bedrivas snabbt och effektivt. Från åklagarperspektiv är det viktigt att myndigheter och organisationer som anmäler bidragsbrott har bra rutiner och att det finns särskilda utsedda personer med uppgift att kvalitetssäkra polisanmälningar innan de lämnas in. En målsättning bör vara att en polisanmälan är så fullständig och innehållsrik så att endast förhör med ev. bevispersoner och den misstänkte återstår.

## 2.3 I polisanmälan bör i vart fall följande ingå:

### *Beskrivning av anmält brott*

- en kortfattad beskrivning av gärningen som påstås vara brottslig
- redogörelse för vilket felaktigt belopp som har eller skulle ha utbetalats
- anmälarens preliminära bedömning av om bidragsbrott (uppsåtligt brott) eller vårdslöst bidragsbrott (grov oaktsamhet) föreligger
- en redogörelse för de omständigheter som grundar anmälarens uppfattning om de subjektiva rekvisiten (dvs. uppsåt eller grov oaktsamhet)
- redogörelse för vilken information som ingivaren lämnat till den misstänkte om rätten till förmånen, och uppgift om när och hur den lämnades
- redogörelse eller beräkning för felaktig utbetalning sammanställt i överskådlig tabellform med hänvisning till underlags material
- redogörelse för hur brottet upptäckts med hänsyn till farerekvisitet
- redogörelse för ev. återkravsbelopp

### *Bevisning*

- uppgift om skriftlig bevisning, t.ex. ansökningshandlingar med intygande på heder och samvete
- muntlig bevisning t.ex. vittnen internt eller externt

### *Kontakt och grundinformation*

- fullständig identitet och kontaktuppgifter avseende den misstänkte
- namn och telefonnummer till den som har handlagt ärendet
- namn och telefonnummer till den som polis och åklagare kan diskutera de bidragsjuridiska reglerna med
- namn, adress och telefonnummer till eventuella andra personer som kan lämna uppgifter (vittnen)
- namn och telefonnummer till handläggare som haft kontakt med den misstänkte under utredningen samt dokumentation av kontakterna

### *Redogörelse för tillämpliga regler*

- redogörelse för de myndighetsspecifika juridiska regler som har betydelse för ärendet, med ett utdrag ur tillämplig lagstiftning

### *Skadestånd*

- information om huruvida ingivaren yrkar på skadestånd

### *Underlag*

- alla relevanta handlingar för utredningen av ärendet skall bifogas

## 2.4 Särskilt om den subjektiva bedömningen

I förarbetena (prop. 2006/07:80 s. 90-91) betonas särskilt att ingivarna måste göra en preliminärbedömning av de subjektiva förutsättningarna för att gärningen skall vara brottslig.

Det är viktigt att åklagarna arbetar för att de ingivande myndigheterna från början redovisar grunden för anmälan och anger vad som utgör brott samt vilken preliminär bedömning som gjorts avseende rubriceringen.

### *En preliminär bedömning av subjektiva omständigheter*

Enligt flera utredningar är det vanligt förekommande att förmånstagare lämnar felaktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och att detta leder till återkrav. Om anmälningar sker enbart med utgångspunkt från objektiva omständigheter, skulle en anmälningsskyldighet sannolikt leda till att en mycket stor del av de fall där beslut fattats om återkrav också blev anmälningspliktiga. En anmälningskyldighet skulle därmed kunna innebära att de myndigheter och organisationer som handlägger förmåner liksom polis och åklagare belastas av ytterligare utredningar i en stor mängd ärenden, där en stor del kan förmodas inte utgöra brott. En sådan effekt, som för övrigt skulle uppstå även utan en utvidgad kriminalisering, är naturligtvis inte önskvärd.

I stället bör anmälande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor göra en preliminär bedömning även av subjektiva omständigheter i syfte att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts. 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.

En omständighet som kan vara av mycket stor vikt för att kunna bedöma om en gärning begåtts uppsåtligt eller endast är ett misstag eller begåtts av grov oaktsamhet är frekvensen av felaktiga utbetalningar. Har t.ex. en person begärt ersättning 10 gånger under ett år och ett enda tillfälle är felaktigt kan detta vara en stark indikator på att det inte är ett uppsåtligt agerande. Denna information kan säkert framstå som mindre viktig för handläggare på berörda myndigheter och organisationer men kan vara direkt avgörande vid en slutlig prövning av uppsåtet.

När det gäller mindre belopp (t.ex. under 300 kr) finns det ofta anledning att särskilt överväga om polisanmälan bör ske. Detsamma gäller felaktiga utbetalningar avseende enstaka dag eller del av dag.

Utgångspunkten i bedömningen om ett brott begåtts med ett grovt oaktsamt agerande är att det skall vara en medveten oaktsamhet. Det bör alltså normalt

krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelegat en anmälningsskyldighet vid förändrade förhållanden.

I underlåtenhetsfallet bör utrymmet för att bedöma en 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.

Mindre allvarliga fall av grov oaktsamhet är inte straffbara. Vårslöst bidragsbrott bör i normalfallet anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar när beloppet understiger 5 000 kr. Även de fall där risken för slutlig ekonomisk skada är liten men inte är helt försumbar bör kunna anses vara mindre allvarliga.