

Bidragsbrottslagen

RättsPM 2013:4 (ersätter RättsPM 2010:2)
Utvecklingscentrum Stockholm
September 2013



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING

1	ÅTGÄRDER UNDER SENARE ÅR.....	5
1.1	RIKSREVISIONENS GRANSKNING	5
1.2	SAMVERKAN	6
1.3	ÅKLAGARMYNDIGHETENS STRATEGI FÖR BEDRÄGERI- OCH BIDRAGSBROTT.....	6
1.4	DOMAR FRÅN HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.	7
2.	ANTALSBERÄKNING, BELOPPSGRÄNSER OCH RUBRICERINGAR, KONKURRENSFRÅGOR M.M.....	7
2.1	ETT ELLER FLERA BROTT?	8
2.2	BROTTSRUBRICERING OCH BELOPPSGRÄNSER	9
2.3	KONKURRENSFRÅGOR.....	11
3	BIDRAGSBROTTLAGEN	11
3.1	SAMMANFATTNING	11
3.2	LAGENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE (1 §)	12
3.3	BIDRAGSBROTT (2 §)	12
3.3.1	<i>Oriktig uppgift</i>	13
3.3.2	<i>Underlåtenhet</i>	13
3.3.3	<i>Konkret fara</i>	14
3.3.4	<i>Vem lämnar uppgifter</i>	15
3.3.5	<i>Uppsåt</i>	15
3.3.6	<i>Ringa brott</i>	16
3.4	GROVT BIDRAGSBROTT (3 §)	16
3.5	VÅRDSLÖST BIDRAGSBROTT (4 §).....	17
3.6	FRIVILLIG RÄTTELSE (5 §).....	21
3.7	ANMÄLNINGSSKYLDIGHETEN (6 §).....	22
3.8	ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER	22
4	PÅFÖLJDSVAL OCH STRAFFVÄRDE	23
5	ÖVRIGA FRÅGOR.....	24
5.1	ÅTERKRAV OCH SKADESTÅND	24
5.2	INTERNATIONELLA FRÅGOR.....	25
5.3	LAGEN OM UNDERRÄTTELSESKYLDIGHET	25
6	ÅTERKOPPLING TILL ANMÄLAREN OCH POLISEN.....	25
	BILAGA1, GEMENSAM HANDLINGSPLAN FÖR ATT BEKÄMPA BIDRAGSBROTT	27

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007. Denna promemoria ersätter RättsPM 2010:2.

Under senare år har flera åtgärder vidtagits för att ytterligare öka kvaliteten och effektivisera handläggningen av bidragsbrottsärenden. Här kan nämnas Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser i granskningsrapporten "Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?" (RiR 2011:20) och Åklagarmyndighetens "Strategi för bedrägeri och bidragsbrott" (april 2013). Dessutom har Högsta domstolen meddelat nya domar på området.

Utvecklingscentrum Stockholm (UC Stockholm) får fortfarande många frågor kring bidragsbrottslagen, såväl internt som från de myndigheter vi samverkar med. Det finns därför alltså ett behov av vägledning m.m. genom en RättsPM.

Syftet med denna promemoria är att skapa bästa möjliga förutsättningar för enhetlighet i handläggningen och för bedömningen av bl.a. rubriceringsfrågor.

UC Stockholm följer tillämpningen av bidragsbrottslagen och vill därför få återkoppling i form av domar etc.

Innehåll

I kapitel 1 lämnas en närmare redogörelse för Riksrevisionens granskning och för Strategin mot bedrägeri och bidragsbrott. Framställningen i kapitel 2 ger vägledning bl.a. i frågor om brottsrubricering och beloppsgränser. Kapitel 3 innehåller en kortfattad redogörelse för förarbetena till bidragsbrottslagen. I kapitel 4 beskrivs frågor om straffvärde och påföljdsval och i kapitel 5 berörs frågor om återkrav och skadestånd. Slutligen innehåller kapitel 6 frågor om återkoppling till anmälaren och till Polisen.

Vägledning

Tidigare lämnade rekommendationer/vägledning ifråga om beloppsgränser och rubricering har fortfarande aktualitet. Dock bör uppmärksammas att beloppsgränserna endast avser normalfallet samt att beloppen bör beräknas utifrån det *förhöjda prisbasbeloppet*, se närmare om detta i 2.2.

- Ett bidragsbrott kan anses som ringa om beloppet understiger 1.500 kr.
- Om beloppet ligger i intervallet 1.500 kr. till fem prisbasbelopp (år 2013 ca 227.000 kr) bör brottet kunna bedömas som bidragsbrott av normalgraden. Beräkningen bör göras utifrån det förhöjda prisbasbelopp som gällde vid brottstillfället.
- Brottet kan anses som grovt bidragsbrott när beloppet överstiger fem prisbasbelopp.
- Brottet kan anses som grovt bidragsbrott när falsk/osann handling använts och beloppet överstiger ca ett halvt prisbasbelopp (år 2013 ca 22.000 kr).
- Utgångspunkten är att straffvärdet motsvarar fängelse ett år om beloppet uppgår till ca 18 prisbasbelopp (år 2013 ca 817.000 kr).
- Vårdslöst bidragsbrott bör i normalfallet anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar om beloppet understiger 5.000 kr.
- Frågan om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § samt 20 kap. 7 § första stycket 1 p. rättegångsbalken bör övervägas särskilt om beloppet understiger 300 kr.
- Beloppet bör grundas på det bruttobelopp som felaktigt har betalats ut/riskerats att betala ut.

1 Åtgärder under senare år

Under senare år har ett antal betydelsefulla åtgärder genomförts som bidrar till att öka kvaliteten och effektivisera handläggningen av ärenden rörande bidragsbrott. I detta avsnitt redogörs för några av dessa åtgärder.

1.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om statens arbete med att motverka bidragsbrott är effektivt och om det har blivit mer effektivt efter det att bidragsbrottslagen infördes. Resultatet av granskningen redovisas i Riksrevisionens rapport "Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?", RiR 2011:20.

Granskningen resulterade i följande centrala iakttagelser och slutsatser.

- Långa genomströmningstider riskerar att hämma den preventiva effekten av lagen.
- Det saknas ett lärande i utbildningskedjan.
- Svårigheter att bevisa uppsåt leder till att många bidragsbrottsärenden läggs ned.
- Felaktiga prioriteringar har lett till mindre lönsamhet.
- Myndigheterna har fått olika förutsättningar att tillämpa lagen och uppfylla kraven.
- Antalet misstänkta bidragsbrott avviker mot regeringens bedömning av brottsligheten.
- Ingen tydlig effektivisering sedan bidragsbrottslagen infördes.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till de brottsutredande myndigheterna.

- Riksrevisionen rekommenderar polismyndigheterna att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla för att polisen ska kunna utreda brottsmisstanken och redovisa ärendet till åklagare.
- Riksrevisionen rekommenderar att Rikspolisstyrelsen ser till att brottsutredarna har nödvändig kunskap för att kunna utreda bidragsbrott.
- Riksrevisionen rekommenderar de brottsutredande myndigheterna att säkerställa att bidragsbrottsärenden hanteras löpande så att stora ärendebalanser undviks och preskribering inte förekommer.
- Riksrevisionen rekommenderar *Åklagarmyndigheten* att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till polismyndigheterna och de

bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla, men också vad som krävs för att en brottsmisstanke i slutändan ska leda till åtal.

Inom Åklagarmyndigheten har flera åtgärder vidtagits som på olika sätt fångar upp de synpunkter och rekommendationer som Riksrevisionen fört fram. Här kan nämnas den framtagna strategin för bedrägeri- och bidragsbrott (se nedan), den samverkan som finns med andra aktörer samt denna omarbetade rättspromemoria.

1.2 Samverkan

År 2007 upprättades en myndighetsgemensam handlingsplan mellan RPS, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten för att bekämpa bidragsbrott. Sedan dess har samarbetet utvecklats ytterligare. Det har bedömts finnas skäl att ytterligare uppdatera och utveckla handlingsplanen för att anmälningarna och utredningarna ska hålla så hög kvalitet som möjligt. Under våren 2013 har därför Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Försäkringskassan upprättat en ny gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott (se bilaga). Myndigheternas gemensamma uppfattning är att arbetet med att bekämpa olika former av bidragsbrott och andra brott som rör socialförsäkringen ska ha fortsatt fokus, att det goda samarbetet bör utvecklas och effektiviseras på både central och lokal nivå, att arbetet med särskilt utsedda kontaktpersoner som samverkansparter på lokal nivå inom varje myndighet ska fortsätta samt att myndigheternas gemensamma mål är att anmälningarna och utredningarna av bidragsbrott och andra brott som rör socialförsäkringen ska hålla god kvalitet och därmed bidra till att personer som gjort sig skyldiga till brott blir lagförda.

1.3 Åklagarmyndighetens strategi för bedrägeri- och bidragsbrott

Under hösten 2012 bedrev en arbetsgrupp inom Åklagarmyndigheten en förstudie angående hur Åklagarmyndigheten möter och utreder bedrägeribrottslighet. Resultaten av rapporten redovisades i en rapport i november 2012. Enligt arbetsgruppen borde vissa åtgärder, såsom bl.a. utvecklad samverkan, ökad specialisering och prioriteringsåtgärder, vidtas för att Åklagarmyndigheten ska nå framgång med bedrägerihanteringen.

Förstudierapporten ledde till att Åklagarmyndigheten arbetade fram en strategi för bedrägeri- och bidragsbrott (april 2013). Enligt strategin ska bl.a. följande gälla.

- De allmänna kamrarna ska planera så att det på kort och lång sikt finns tillräcklig kompetens att handlägga bedrägeriärenden och bidragsbrott

(även polisledda ärenden) genom att koncentrera arbetsuppgiften till en smalare krets av åklagare som över tid har förmågan att hantera komplexa ärenden eller ärenden av seriekaraktär. Dessa åklagare bör ges möjlighet att handlägga dessa ärenden utan att de mer än undantagsvis krockar med mer prioriterade arbetsuppgifter.

- Varje kammare ska utse en åklagare med särskilt ansvar för bedrägerier och bidragsbrott.
- Den bedrägeriansvarige åklagaren ska samverka med polisen, Försäkringskassan och andra aktörer.
- Den på kammaren bedrägeriansvarige åklagaren ansvarar även för att kammaren håller sig uppdaterad om vad som händer på bedrägeriområdet och förutsätts även bidra till verksamhetsutvecklingen på området.
- Den bedrägeriansvarige åklagaren ska delta i nätverkande med andra bedrägeriansvariga åklagare. Detta nätverkande ska ske i ordnade former i sex geografiska nätverksområden med en sammankallande i varje nätverk. De sex sammankallande ska ingå i ett riksnätverk.

Strategin finns på Rånet och den externa hemsidan. Lista på de bedrägeriansvariga åklagarna finns på Rånet.

1.4 Domar från Högsta domstolen m.m.

Det har efter den tidigare versionen av rättspromemorian (maj 2010) kommit några nya domar från Högsta domstolen som ger vägledning i vissa frågor kring bidragsbrottslagen. Dessa domar har inarbetats i relevanta avsnitt i denna promemoria (i något fall under flera avsnitt). Även vissa nyare hovrättsdomar och uttalanden från Riksåklagaren finns inarbetade i promemorian.

2. Antalsberäkning, beloppsgränser och rubriceringar, konkurrensfrågor m.m.

Innan frågan om rubriceringen av ett gradindelad brott prövas bör ställning tas till hur många brott som det aktuella förfarandet innefattar. Nedan ges generell vägledning i frågor om antalsberäkning och rubricering. När det gäller mer specifika frågeställningar kring de enskilda brotten hänvisas till avsnitt 3.

2.1 Ett eller flera brott?

Det finns inga generella regler om vad som utgör en brottsenhet. Utgångspunkten avseende bidragsbrottslagen är emellertid att varje självständig gärning som leder till att en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut, utgör *ett* brott. Normalt utgör därför varje ansökan och, i vissa underlåtenhetsfall, varje utbetalning (se NJA 2012 s. 886, nedan) *ett* brott.

I stämningsansökan och i ett strafföreläggande bör därför, med hänsyn härtill samt att antalet brottstillfällen även kan påverka såväl rubricering som straffvärde, varje brottstillfälle om möjligt anges.

Högsta domstolen har i ett par fall bl.a. uttalat sig i frågan om gärningen utgör ett eller flera brott, se nedan.

Rättsfallet NJA 2012 s. 886 gällde fråga om ansvar för bedrägeri och bidragsbrott. Högsta domstolen bedömde underlåten anmälan till Försäkringskassan om ändrade förhållanden som haft betydelse för rätten till sjukersättning (förtidspension) som en gärning av normalgraden vid varje utbetalningstillfälle. Den misstänkte hade under nästan sju års tid felaktigt erhållit sjukersättning om totalt mer än en miljon kronor. Varje utbetalning uppgick till högst ca 13.500 kronor. I domskälen uttalar Högsta domstolen bl.a. att det inte påståtts att den misstänkte redan från början skulle ha haft en plan att tillskansa sig ersättningar som han inte haft rätt till. Det förhållandet att den misstänkta inte vid vart och ett av tillfällena har upprättat en ny ansökan utan istället genom fortlöpande passivitet har föranlett utbetalningarna leder enligt Högsta domstolen inte till att det finns skäl att se det inträffade som ett enda bedrägeribrott. Högsta domstolen ogillade målet i sin helhet eftersom det inte var bevisat att den tilltalades uppsåt omfattat att han hade varit skyldig att göra en anmälan till Försäkringskassan rörande sin arbetsförmåga.

I rättsfallet NJA 2007 s. 973 bedömde Högsta domstolen att varje gärningstillfälle skulle utgöra ett brott samt att gärningarna skulle rubriceras som bedrägeri av normalgraden. Åklagaren hade i stämningsansökan yrkat ansvar för grovt bedrägeri med hänsyn till att brottet satts i system, skett under lång tid och avsett betydande värde. Den misstänkte hade under en period av cirka två och ett halvt år vid 25 tillfällen vilselett företrädare för kommunen att felaktigt utbetala socialbidrag om sammanlagt 115.980 kr. Utbetalningarna var på olika belopp men ingen översteg 6.300 kr.

I rättsfallet NJA 2006 s. 524 (se även under avsnitt 2.2) hade två ungdomar under några timmar tillgripit varor i olika butiker i ett köpcentrum. Högsta domstolen ansåg att varje fullbordat tillgrepp skulle bedömas som ett särskilt brott.

2.2 Brottsrubricering och beloppsgränser

Rekommendationer angående brottsrubriceringar och beloppsgränser som fastställdes i samband med RättsPM 2007:21, och som behölls i RättsPM 2010:2, togs fram efter samråd med en referensgrupp av åklagare från de olika samverkansområdena. Ett första utkast till rekommendationer ifråga om beloppsgränser diskuterades med företrädare för flera av de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.

Beloppsgränserna bygger på uttalandena i förarbeten till bidragsbrottslagen och på tidigare praxis avseende förmögenhetsbrotten. Strävan har varit att upprätthålla en kontinuitet i bedömningen av likartad brottslighet före och efter den nya lagstiftningen.

Vid arbetet med den föregående versionen av rättspromemorian (RättsPM 2010:2), gjordes bedömningen att Högsta domstolens dom NJA 2009 s. 586 angående värdegränsen mellan snatteri och stöld inte har påverkat beloppsgränsen mellan ringa bidragsbrott och bidragsbrott. Det har inte heller i övrigt framkommit några indikationer på att beloppsgränserna har förändrats.

Utgångspunkten för ett resonemang kring beloppsgränser är att varje brott bedöms för sig. Det utesluter dock inte att man i vissa fall ändå tar hänsyn till det sammanlagda utbetalda beloppet, se exempelvis NJA 1985 s. 444 (en serie stölder och hälerier bedömdes som grova brott på grund av att gärningsmannen därigenom hade deltagit i en "systematisk brottslig verksamhet vilken framstår som allvarlig särskilt därigenom att egendom till ett betydande sammanlagt värde har stulits och avsatts till ett flertal olika köpare"). Beloppet är naturligtvis endast en faktor bland andra som ska beaktas. En allsidig bedömning av omständigheter måste alltid göras vid rubricering, bedömning av straffvärde m.m.

Bedömningen bör grundas på det bruttobelopp som myndigheten/organisationen betalat ut.

Rekommendationerna om beloppsgränser avser det *förhöjda prisbasbeloppet* vid gärningstillfället (se Högsta domstolens dom den 25 juni 2013 i mål B 2360-12).

Nedan redogörs närmare för några rättsfall som har bäring på beloppsgränser och rubricering.

Högsta domstolen (den 25 juni 2013 i mål B 2360-12) har i ett mål som gällde grovt häleri uttalat bl.a. att den i rättspraxis utbildade hållpunkten som innebär att en stöld (ett bedrägeri och en förskingring) många gånger är att bedöma som ett

grovt brott om värdet av det tillgripna motsvarar fem basbelopp (förhöjt prisbasbelopp) bör kunna accepteras men att det alltid, även vid bedömningen av till vilken grad av ett gradindelad brott som en gärning tillhör, måste göras en nyanserad bedömning av alla på straffvärdet i det enskilda fallet inverkan omständigheter. I domen understryks också att om man knyter straffvärdebedömningar - och bedömningar av till vilken grad ett gradindelad brott som en gärning hör - till olika beloppsgränser, finns det en risk att domstolarna i sin rättstillämpning fäster alltför stor vikt vid beloppsfaktorn och inte låter andra på straffvärdet inverkan omständigheter få det genomslag som är motiverat. Högsta domstolen anför: *"Samtidigt måste det framhållas att det vid brott med lägre straffvärdet många gånger får godtas att vissa omständigheter får ett större genomslag än andra vid bedömningen. Detta gäller särskilt brott där lagföringen kan ske genom föreläggande av ordningsbot och genom strafföreläggande (se t.ex. NJA 2012 s. 849 p. 5 och 6). Men även vid högre straffvärdenivåer främjar det en enhetlig straffvärdebedömning (se 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken) om det i rättspraxis utbildas hållpunkter för vilken inverkan olika straffvärdepåverkande omständigheter normalt bör ges. Det är dock viktigt att domstolen alltid gör en nyanserad bedömning av alla på straffvärdet i det enskilda fallet inverkan omständigheter."*

Rättsfallet NJA 2006 s. 524 handlar om två ungdomar som under några timmar tillgripit varor i olika butiker i ett köpcentrum. Högsta domstolen ansåg att varje fullbordad tillgrepp skulle bedömas som ett särskilt brott. Gärningarna bedömdes som snatteri i de fall där värdet på de tillgripna varorna legat under den vid butikstillgreppet tillämpade värdegränsen mellan stöld och snatteri. Enligt Högsta domstolen är det inte uteslutet att ett butikstillgrepp kan bedömas som stöld trots att värdet av det tillgripna ligger under snatterigränsen. Högsta domstolen anför: *"En förutsättning för detta får emellertid anses vara att det vid tillgreppet förelegat särskilda, försvårande omständigheter. Vad som närmast torde kunna komma ifråga är fall där tillgreppet präglats av systematik i den meningen att det kan sägas ha 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 för ändamålet speciellt utformade hjälpmedel."*

Högsta domstolens uttalanden i målen ovan får enligt UC Stockholms uppfattning anses ha bäring även på bedömningar enligt bidragsbrottslagen – såväl vid bedömningar om brotten ska rubriceras som bidragsbrott eller ringa sådana brott som vid bedömningar om brotten ska bedömas som grova bidragsbrott eller brott av "normalgraden". Högsta domstolens uttalanden i domen den 25 juni 2013 bekräftar även tidigare lämnade rekommendationer angående beloppsgränser.

Se även NJA 1985 s. 444, NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886.

2.3 Konkurrensfrågor

I förhållande till andra brottsbalksbrott gäller samma principer för bidragsbrott 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 (exempelvis om beloppet understiger ett halvt förhöjt prisbasbelopp), ska gärningarna dömas i konkurrens. Den tilltalade ska med andra ord dömas för såväl bidragsbrott som brukande av falsk urkund. Om däremot en gärning av normalgraden enligt bidragsbrottslagen, innefattar osann eller vårdslös försäkran ska gärningarna inte dömas i konkurrens utan den tilltalade ska enbart dömas för bidragbrott. Ett grovt bidragsbrott som begåtts genom användande av en falsk handling bör benämnas som grovt bidragsbrott medelst urkundsförfalskning. Det finns delade meningar om huruvida ett ringa bidragsbrott ska dömas i konkurrens med osann eller vårdslös försäkran. Enligt UC Stockholms uppfattning bör åtal i denna situation väckas för såväl ringa bidragsbrott som osann eller vårdslös försäkran. Ett bidragsbrott konsumerar även ett efterföljande olovligt förfogande.

3 Bidragsbrottslagen

(SFS 2007:612, 2007:615, 2009:1014, 2009:1525, prop. 2006/07:80, SOU 2006:48)

3.1 Sammanfattning

Bidragsbrottslagen omfattar ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten (tidigare PPM), Centrala Studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

I konkurrenshänseende har bidragsbrottslagen genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp företräde framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*). Om bidragsbrottslagen är tillämplig ska 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 (dock inte straffskalan för grovt bidragsbrott, se mer om det nedan).

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 strafffrihet 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.

3.2 Lagens tillämpningsområde (1 §)

Bestämmelsen avgränsar lagens tillämpningsområde till ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av de myndigheter som anges i bestämmelsen samt av kommuner och arbetslöshetskassor. Paragrafen har ändrats några gånger i samband med förändringar angående beslutande myndigheter.

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. Arbetspolitiskt stöd som Arbetsförmedlingen betalar ut till företag för att anställa arbetslösa och tandvårdsbidrag som Försäkringskassan betalar ut till tandläkare eller tandhygienist är exempel på kostnader som inte omfattas av bidragsbrottslagen.

Att de förmåner som omfattas av lagen ska 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.

3.3 Bidragsbrott (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 bidragsbrottslagen och rekvisiten redovisas nedan.

3.3.1 *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 ska 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.

3.3.2 *Underlåtenhet*

Det är också, när anmälningsskyldighet är föreskriven i lag eller förordning, straffbart att inte anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek.

När det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden måste det finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan straffansvar inträder. För socialförsäkringsförmåner gäller enligt socialförsäkringsbalken att anmälan ska göras "så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter det att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen", se 110 kap. 46-47 §§ socialförsäkringsbalken. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt detta utrymme ska sträcka sig i det enskilda fallet får avgöras i rättstillämpningen med ledning av de bestämmelser om anmälningsskyldighet som är aktuella.

Det bör särskilt observeras att det inte finns någon skyldighet för den som uppstår ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ("socialbidrag") att anmäla ändrade förhållanden. För Migrationspolitiska förmåner finns sedan den 1 januari 2012

(SFS 2011:1135), se förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden varför RH 2010:45 (som gällde underlåtenhet att underrätta Migrationsverket om ändrade förhållanden) inte längre har samma aktualitet. Från den 1 september 2013 (SFS 2013:152) finns även en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden vid arbetslöshetsersättning, se lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

3.3.3 *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 ska 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. Med anledning av detta är det viktigt att det under utredningen klarläggs hur den rutinmässiga kontrollen ser ut vid den utbetalande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan. 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.

Riksåklagaren överklagade en dom till Högsta domstolen (ÅM 2013/4051) där Svea hovrätt (dom den 22 maj 2013 i mål B 10456-12) hade ogillat ett åtal med motiveringen att det inte var visat att den tilltalades oriktiga uppgifter hade orsakat en sådan konkret fara för att arbetslöshetsersättning skulle betalas ut till honom som lagen kräver. I målet hade en person ansökt om a-kassa och i sin ansökan påstått att han inte fått något avgångsvederlag från sin tidigare arbetsgivare. Efter att handläggaren efterfrågat avtalet mellan honom och tidigare arbetsgivaren gav mannen in ett förvanskat respektive ett förfalskat avtal. Handläggaren kontrollerade dock avtalet med den tidigare arbetsgivaren och upptäckte då att detta inte stämde överens med de verkliga förhållandena. Hovrätten, som ogillade

åtalet om grovt bidragsbrott, fann att det inte var styrkt att handläggaren gått längre i sin kontroll än vad som följde av a-kassans rutiner. Enligt hovrätten var det därför inte visat att det förelegat en konkret fara för att de oriktiga uppgifterna skulle ha lett till att mannen fick a-kassa felaktigt utbetald till sig.

Riksåklagaren anförde i sitt överklagande bl.a. att handläggningen av förmåner inom välfärdssystemet huvudsakligen bygger på ansökningsförfaranden där beslut om utbetalning grundas på uppgifter från enskilda. Detta torde, enligt Riksåklagaren, innebära att myndigheter och andra beslutsfattare som huvudregel måste kunna utgå från att de uppgifter som lämnas är korrekta och sanningsenliga. En beslutsfattare ska inte, anser Riksåklagaren, behöva utgå från att handlingar som en enskild ger in kan vara förfalskade och därför rutinmässigt måste kontrolleras. När det som i detta fall är fråga om ett kvalificerat vilseledande torde det inte ha varit lagstiftarens avsikt att på sätt som nu skett inskränka det straffbara området i förhållande till gärningar som tidigare hade bedömts som försök till bedrägeri. Högsta domstolen har beslutat att inte meddela prövningstillstånd (beslut 2013-09-23 i mål B 3213-13).

3.3.4 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.

I vissa situationer kan en förmånstagare, precis som vid annan brottslighet, begå brott tillsammans och i samförstånd med annan eller andra personer. Så är ibland fallet i ärenden avseende assistansersättning.

3.3.5 Uppsåt

För straffansvar ska 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.

Vid en genomgång av domar som UC Stockholm gjorde under 2010 konstaterades bl.a. beträffande ogillade åtal att domstolarna i ett stort antal fall såsom grund för sin bedömning påtalat bristande dokumentation om vilken information den

tilltalade fått angående de regler som gäller vid ansökan om de olika förmånerna och om den tilltalade förstått den information som lämnats.

3.3.6 Ringa brott

Till ringa brott hör främst enstaka gärningar som rör små belopp. UC Stockholms rekommendation är att ett bidragsbrott, i normalfallet, kan anses som ringa om beloppet inte överskrider 1.500 kronor. I bedömningen av om gärningen är att bedöma som ringa kan även beaktas t.ex. om förmånen avsett ersättning för inkomstförlust under en del av dag.

Vad som är ett ringa bidragsbrott måste som alltid avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Vid denna bedömning torde dock den rekommenderade beloppsgränsen om 1.500 kronor få stor betydelse, se bl.a. Högsta domstolens dom den 25 juni 2013 i mål B 2360-12 och NJA 2006 s. 524 (som båda redovisas under bl.a. avsnitt 2.2).

Frågan om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4a § samt 20 kap. 7 § 1 p. rättegångsbalken bör övervägas särskilt om beloppet understiger 300 kr.

3.4 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 av om brottet är grovt ska enligt paragrafen 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 kvalifikationsgrunderna 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 grovt bidragsbrott. Förekomsten av en i paragrafen kvalificerande omständighet ska alltså inte med automatik leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt.

Den i paragrafen 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 men den beloppsgräns om fem (förhöjda) prisbasbelopp som används vid motsvarande gränsdragning vid andra förmögenhetsbrott bör vara vägledande vid bedömningen.

I avsnitten 2.1 och 2.2 finns närmare vägledning om antalsberäkning, beloppsgränser och beloppsgränsernas betydelse för brottsrubriceringen.

Som tidigare framgått utgör normalt varje ansökan eller, i vissa underlåtenhetsfall, varje utbetalning ett brott. Dessa avser vanligen inte så stora belopp som fem basbelopp. Enligt UC Stockholms mening bör den nu aktuella kvalifikationsgrunden kunna åberopas även när det sammanlagda värdet på brottsligheten rört betydande belopp. Det ska dock åter poängteras att en samlad bedömning av samtliga i målet relevanta omständigheter alltid måste göras.

I NJA 2012 s. 886 var det sammanlagda beloppet betydligt högre än fem basbelopp men de sammantagna omständigheterna var sådana (bl.a. passiva brott utan initial brottsplan) att Högsta domstolen ansåg att det var frågan om flera brott av normalgraden. Det är oklart om utgången hade blivit en annan om det varit frågan om aktiva gärningar under motsvarande omständigheter.

Som en särskild kvalifikationsgrund anges även *att gärningsmannen använt falsk handling* (punkten 2). Beloppet bör dock precis som vid andra förmögenhetsbrott uppgå till ca ett halvt (förhöjt) prisbasbelopp. Även användandet av osanna eller manipulerade handlingar kan enligt UC Stockholms uppfattning vara sådana försvårande omständigheter som kan göra brottet grovt.

Som sista kvalifikationsgrund anges *att gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning* (punkten 3). Denna kvalifikationsgrund hänger nära samman med brottslighetens sammanlagda värde. Andra omständigheter som kan beaktas är om gärningen ingått som ett led i en brottslig verksamhet som varit noga planlagd eller där brottsligheten på annat sätt präglats av särskild förslagenhet, exempelvis som i vissa ärenden angående assistansersättning.

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 benämnas som grovt bidragsbrott medelst urkundsförfalskning.

3.5 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 bör observeras att preskriptionstiden för brottet är två år.

Bestämmelsen 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.

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

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

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

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

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

Om gärningen är mindre allvarlig ska enligt andra stycket inte dömas till ansvar. I lagtexten har särskilt markerats att framförallt den aktuella förmånens storlek ska vara av betydelse vid denna bedömning. Här liksom i övriga fall ska dock göras en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen.

Rekvisitet mindre allvarlig har en mer vidsträckt innebörd än rekvisitet 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 rekvisitet 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 ska ses mot bakgrund av de administrativa sanktioner som finns på skatteområdet.

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.

UC Stockholm rekommendation är att vårdslöst bidragsbrott i normalfallet bör anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar om beloppet understiger 5.000 kr. Naturligtvis ska samtliga omständigheter i ärendet tas med vid denna bedömning.

Några domar m.m:

Högsta domstolen har (den 24 maj 2013 i mål B 238-12) ogillat ett mål angående vårdslöst bidragsbrott med motiveringen att den klagande inte varit grovt oaktsam i bidragsbrottslagens mening. Den klagande hade av hovrätten dömts för vårdslöst bidragsbrott då hon i ansökan om försörjningsstöd hade underlåtit att redovisa att hon fått en skatteåterbäring om drygt 10.000 kronor. Högsta domstolen fann det inte visat att kvinnan känt till att hon varit skyldig att redovisa den överskjutande skatten och att det därför inte varit fråga om någon medveten oaktsamhet. Högsta domstolen fann i och för sig att kvinnan varit oaktsam när hon undertecknade blanketten, som fyllts i av hennes pojkvän, utan att läsa igenom den ordentligt och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas. Högsta domstolen ansåg dock, med hänvisning till förarbetsuttalanden, att utrymmet för att bedöma den oaktsamheten som grov var begränsad. Mot den bakgrunden och med hänsyn till kvinnans bristande erfarenhet i ekonomiska frågor kunde hon inte anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening när hon underlät att lämna uppgift om skatteåterbäringen.

Svea hovrätt har i en dom den 31 maj 2013 (B 9910-12) med ändring av tingsrättens dom dömt en man för vårdslöst bidragsbrott till 30 dagsböter. Hovrätten ansåg att mannen hade varit medvetet oaktsam när han vid ansökan om

arbetslöshetsersättning inte fyllde i uppgift om föräldraledighet eller tog reda på om han ändå hade rätt till ersättning från arbetslöshetskassan. Oaktsamheten bedömdes vara grov. Hovrätten ansåg att gärningen inte var mindre allvarlig. I detta fall hade ett felaktigt belopp om 12.920 kronor betalats ut men betalats tillbaka genom avdrag på mannens senare ersättningar från arbetslöshetskassan. Hovrätten ansåg bl.a. att risken för slutlig skada när gärningen begicks inte var liten och menade att det framförallt är storleken på det felaktigt utbetalade beloppet som är avgörande för om gärningen ska anses som mindre allvarlig (och därmed fri från straff såvida det inte är fråga om ett uppsåtligt handlande).

Riksåklagaren beslutade den 18 mars 2010 (ÅM 2010/1593) att inte överklaga en dom från Göta hovrätt (B 1994-09). Hovrätten hade ogillat ett åtal avseende vårdslöst bidragsbrott med motivering att gärningen var att bedöma som mindre allvarlig. Den tilltalade hade i ansökan om ersättning från arbetslöshetskassan skickat in två kassakort och där uppgivit att han var arbetslös trots att han för samma period dessförinnan ansökt om föräldrapenning. Handlandet innebar att den tilltalade felaktigt erhöll ersättning från arbetslöshetskassan med 4.448 kr. Tingsrätten dömde den tilltalade för vårdslöst bidragsbrott men hovrätten ändrade domen och ogillade åtalet. I domskälen konstaterar hovrätten 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 slutlig ekonomisk skada fick anses vara begränsad och anförde i domskälen slutligen följande. "Det kan måhända ifrågasättas om existensen av kontrollfunktioner bör påverka bedömningen av en gärningsmans agerande. Med hänsyn till de otvetydiga förarbetesuttalandena finner emellertid hovrätten att den tilltalades gärning bör anses vara mindre allvarlig och därmed inte straffbar. Åtalet ska ogillas."

Riksåklagaren poängterade i sitt beslut att det skulle vara värdefullt med ett vägledande avgörande av Högsta domstolen men avstod att klaga bl.a. med hänsyn till UC Stockholms rekommendationer att vårdslöst bidragsbrott i normalfallet bör anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar när beloppet understiger 5.000 kr (i målet uppgick beloppet, som sagt, till 4.448 kr). 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).

3.6 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 §§ bidragsbrottslagen.

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 ska 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 ankommer på åklagaren att föra bevisning mot ett påstående om att frivillig rättelse skett.

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

3.7 Anmälningsskyldigheten (6 §)

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor 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 social hänsyn.

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

3.8 Övergångsbestämmelser

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007. Särskilda övergångsbestämmelser saknas. Gärningar som har begåtts före ikraftträdandet av den nya lagen ska således enligt huvudregeln bedömas enligt 9 kap. brottsbalken. Endast om de nya bestämmelserna skulle leda till en mildare bedömning, gäller dessa för tidigare förövade brott, se 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Frågan om gammal eller ny lag är tillämplig ska avgöras genom en

prövning i det särskilda fallet. När det inte är alldeles klart att den nya lagen leder till mildare resultat än den gamla kan i regel tillämpning av äldre rätt försvaras med att man i det föreliggande fallet inte skulle ha dömt mildare enligt nya lagen. Det bör här åter noteras att det för grovt bedrägeri stadgas fängelse i lägst sex månader och högst sex år medan det för grovt bidragsbrott stadgas fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Av överrättsdomar som UC Stockholm tagit del av framgår att praxis inte förefaller vara helt enhetlig när det gäller bedömningen av om en gärning som begåtts före den 1 augusti 2007 ska bedömas som grovt bedrägeri eller grovt bidragsbrott. Hovrätten över Skåne och Blekinge (RH 2011:65) har i ett mål, som gällde underlåtenhet att informera Försäkringskassan om ändrade förhållanden avseende arbetsförmåga och förvärvsarbete, inte ansett det möjligt att rubricera grovt bedrägeri som grovt bidragsbrott när brottet begåtts innan lagen om bidragsbrott trädde i kraft eftersom det under denna tid inte var direkt straffbart att underlåta att anmäla ändrade förhållanden.

När det gäller rubriceringen framstår det enligt UC Stockholms uppfattning som mest naturligt att rubricera gärningar som begåtts före den 1 augusti 2007 som grovt bedrägeri och inte som grovt bidragsbrott, dock under förutsättning att man inte skulle ha bedömt gärningen mildare om man dömt enligt bidragsbrottslagen.

4 Påföljdsval och straffvärde

Normalpåföljden för *bidragsbrott* är villkorlig dom i förening med dagsböter. I de fall där straffvärdet överstiger ett års fängelse föreligger det en presumtion för fängelse. Andra faktorer som bör påverka påföljdsvalet i skärpande riktning är bl.a. återfall.

Ringa bidragsbrott föranleder normalt enbart dagsböter.

Det bör poängteras att även vid *grovt bidragsbrott* när straffvärdet understiger ett års fängelse är normalpåföljden villkorlig dom och dagsböter. Vid bedömningen av straffvärdet måste samtliga omständigheter beaktas. Enligt Högsta domstolens dom den 25 juni 2013 i mål B 2360-12, som gäller grovt häleri, blir betydelsen av godsets värde relativt sett mindre ju allvarligare brottslighet det handlar om, samtidigt som andra på straffvärdet inverkan faktorer träder mera i förgrunden. Är värdet av godset så högt som ca 18 basbelopp bör emellertid, enligt Högsta domstolen, utgångspunkten vara att straffvärdet motsvarar fängelse ett år. Enligt UC Stockholms uppfattning kan denna dom även i denna del vara till vägledning vid tillämpningen av bidragsbrottslagen.

Vårdslöst bidragsbrott föranleder normalt dagsböter. Det är dock inte uteslutet med andra påföljder om gärningen framstår som särskilt allvarlig. Mindre allvarliga fall av vårdslösa bidragsbrott är inte straffbara.

5 Övriga frågor

5.1 Återkrav och skadestånd

De flesta utbetalande myndigheter och a-kassorna har möjlighet att besluta om återkrav mot den förmånsberättigade och har därför sällan anspråk på skadestånd. Beslutet om återkrav kan normalt bara riktas mot den förmånsberättigade. Skadeståndsyrkande kan därför finnas mot andra som begått brott tillsammans med den förmånsberättigade, exempelvis i ärenden angående assistansersättning. Om skadeståndsyrkandet uteslutande grundas på brott är åklagaren enligt huvudregeln skyldig att förbereda och utföra målsägandens talan.

Kommunernas möjlighet att föra talan om återkrav av för mycket utbetalat ekonomiskt bistånd är begränsade, se 9 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Det är därför vanligt att kommunerna istället begär att åklagaren ska föra en skadeståndstalan på grund av brott. Även i dessa fall är åklagaren enligt huvudregeln skyldig att förbereda och utföra målsägandens talan.

Det bör här noteras att det för skadestånd på grund av ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada, krävs att skadan uppkommit genom brottslig gärning (för det fall det inte rör sig om kontraktsförhållande), se 2 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

Ibland kan den berörda myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen ange alternativa grunder, såsom exempelvis återbetalningsskyldighet, för sin talan. Talan om återkrav ska normalt föras i förvaltningsdomstol och allmän domstol är därför inte behörig att ta upp en sådan talan, se 10 kap. 17 § rättegångsbalken. Yrkandet om skadestånd torde därför, enligt UC Stockholms uppfattning, inte alternativt kunna grundas på återbetalningsskyldigheten.

Målsäganden kan ha ett intresse och ett behov av att få sin rätt till skadestånd säkrad innan anspråket slutligen prövas. Det finns därför i vissa fall anledning för åklagaren att överväga om straffprocessuella tvångsmedel såsom t.ex. förvar och kvarstad bör användas. För närmare information om regelverket om förvar och kvarstad se bl.a. Åklagarmyndighetens handbok m.m (Handbok – Förverkande

m.m, december 2010, RättsPM 2012:9 Förvar och kvarstad – En handledning för åklagare samt RättsPM 2012:10 Ett nytt arbetssätt – utredning av förverkande m.m.).

För mer information om generella skadestandsfrågor hänvisas till RättsPM 2013:1 Skadestånd – Om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan.

5.2 Internationella frågor

I vissa utredningar om bidragsbrott kan det vara aktuellt att begära internationell rättslig hjälp av olika slag (se mer om detta i Åklagarmyndighetens handböcker på det området).

5.3 Lagen om underrättelseskyldighet

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala Studiemedelsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Enligt lagen gäller en underrättelseskyldighet för vissa i lagen uppräknade myndigheter (även Skatteverket, dock inte i den brottsbekämpande verksamheten, och Kronofogdemyndigheten men inte kommunerna) och arbetslöshetskassan. Underrättelseskyldigheten innebär att myndigheten eller arbetslöshetskassan är skyldig att underrätta den myndighet eller organisation som fattat beslut om bidrag, ersättningar eller lån för personligt ändamål om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt betalats ut eller betalats ut med för högt belopp. Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

6 Återkoppling till anmälaren och Polisen

För att ett polisanmält bidragsbrott ska kunna utredas snabbt och effektivt är det nödvändigt att anmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna är av hög kvalitet och innehåller relevanta uppgifter. Vid samverkan med de anmälande myndigheterna bör generella synpunkter på innehåll m.m. dryftas.

Åklagaren bör regelmässigt underrätta den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har gjort polisanmälan om beslut och domar som anmälan

föranleder. Åklagaren måste också fästa uppmärksamhet på att i underrättelsen ange myndighetens ärendenummer så att ärendet lätt kan identifieras hos dem.

Det är angeläget att åklagaren även återkopplar beslut och domar till Polisen.

Det bör även här noteras att Riksrevisionsverket i sin rapport har rekommenderat Åklagarmyndigheten att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till polismyndigheterna och till de bidragsutbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla, men också vad som krävs för att en brottsmisstanke i slutändan ska leda till åtal.

Vikten av en god samverkan med bl.a. Polisen och de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har också betonats i Åklagarmyndighetens strategi för bedrägeri och bidragsbrott.

Bilaga1, Gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott



Gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott

Brott mot välfärdssystemen riskerar att undergräva medborgarnas tilltro och vilja att betala för välfärden. Brotten riskerar också att de som behöver samhällets stöd blir ifrågasatta. En del av brotten mot välfärdssystemen är också kopplade till grov organiserad brottslighet.¹

Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten upprättade i september 2007 en gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott. Sedan dess har det skett en positiv utveckling i samarbetet mellan våra myndigheter men det finns nu anledning att uppdatera och utveckla handlingsplanen.

Mot denna bakgrund är vår gemensamma uppfattning att samarbetsformerna ska utvecklas enligt följande.

- Arbetet med att bekämpa olika former av bidragsbrott och andra brott som rör socialförsäkringen har fortsatt fokus.
- Det goda samarbetet bör utvecklas och effektiviseras på både central och lokal nivå och arbetssättet med särskilt utsedda kontaktpersoner som samverkansparter på lokal nivå inom varje myndighet ska fortsätta
- Vårt gemensamma mål är att anmälningarna och utredningarna av bidragsbrott och andra brott som rör socialförsäkringen ska hålla hög kvalitet och därmed bidra till att personer som gjort sig skyldiga till brott blir lagförda.

Stockholm 2013-03-14

Dan Eliasson

Bengt Svensson

Anders Perklev

¹ Myndigheterna samarbete inom bekämpandet av den grov organiserad brottsligheten (GOB) hanteras i särskild ordning och innefattas inte av denna överenskommelse