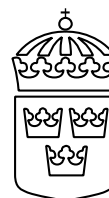


Regeringens proposition 2018/19:132



Ett starkare skydd för välfärdssystemen

Prop.
2018/19:132

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 maj 2019

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen flera förslag som syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen. Det föreslås bl.a. att bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde ska utvidgas och även avse stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Förslaget innebär att t.ex. tandvårdsstöd och olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd kommer att omfattas av lagen. Regeringen föreslår vidare att maximistraftet för grovt bidragsbrott ska skärpas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Straffskalan för grovt brott kommer därmed att överensstämma med den som gäller för grovt bedrägeri och grovt skattebrott. Det föreslås även att preskriptionstiden för ringa och vårdslöst bidragsbrott ska förlängas från två till fem år.

Propositionen innehåller också förslag om att underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Underrättelseskyldigheten föreslås vidare utvidgas till att även omfatta kommunerna.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	12
4.1	Felaktiga utbetalningar	12
4.2	Bidragsbrottslagen	12
4.3	Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	13
5	Bidragsbrottslagens tillämpningsområde	14
5.1	Särskilt skydd för centrala välfärdsförmåner för personligt ändamål	14
5.2	Lagens tillämpningsområde har kritiserats	15
5.3	Närmare om de stöd som kritiken avsett	16
5.4	Tillämpningsområdet utvidgas	18
5.5	Några ytterligare offentliga utbetalningar bör inte omfattas av bidragsbrottslagen	24
5.6	Ändringar med anledning av det utvidgade tillämpningsområdet	25
6	Straffet för grovt bidragsbrott	26
6.1	Utgångspunkterna för valet av straffskala	26
6.2	Straffet för grovt bidragsbrott skärps	26
7	Beloppets betydelse för bedömningen av om brottet är grovt	28
7.1	Ingen enhetlig praxis	28
7.2	Det belopp som den samlade brottsligheten avser kan beaktas vid bedömningen av brottslighetens systematik och omfattning	29
8	Vårdslöst bidragsbrott	31
8.1	Grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening	31
8.2	Det saknas tillräckliga skäl för att ändra bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott	32
9	Mindre allvarligt vårdslöst brott	34
9.1	Bestämmelsen om mindre allvarligt vårdslöst brott är svårtolkad	35
9.2	Bestämmelsen om mindre allvarligt brott förtydligas	35
10	Anmälan av misstänkta bidragsbrott	38
11	Preskription av bidragsbrott	39
11.1	Preskriptionstiden för ringa och vårdslösa bidragsbrott förlängs	39

12	Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	41
12.1	Lagens tillämpningsområde har kritiserats	41
12.2	Tillämpningsområdet utvidgas	42
12.3	Ändringar med anledning av det utvidgade tillämpningsområdet	47
12.4	Bättre rutiner för uppgiftslämnandet	48
13	Behovet av en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i socialtjänstlagen m.m.	49
14	Behandling av personuppgifter med anledning av bidragsbrott och underrättelser om felaktiga utbetalningar	50
14.1	Rättsliga utgångspunkter för behandlingen av personuppgifter	50
14.2	Det finns inte något behov av ytterligare reglering på dataskyddsområdet	52
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	55
16	Konsekvenser	56
16.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	56
16.2	Kostnader för myndigheter och kommuner	57
16.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	58
16.4	Konsekvenser för enskilda	59
16.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor	59
17	Författningskommentar	60
17.1	Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)	60
17.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	63
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)	65
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)	71
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)	74
Bilaga 4	Sammanfattning av relevanta delar av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)	75

Prop. 2018/19:132	Bilaga 5	Lagförslag i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)80
	Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)84
	Bilaga 7	Lagradsremissens lagförslag86
	Bilaga 8	Lagrådets yttrande91
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2019.....93

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om bidragsbrottslagen (2007:612) dels att 1–6 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, *en kommun* eller *en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån)*.

Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

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

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 *eller ett ekonomiskt stöd* felaktigt betalas ut, *felaktigt tillgodoräknas*, betalas ut med ett för högt belopp *eller tillgodoräknas med ett för*

böter eller fängelse i högst sex månader.

högt belopp, döms för *bidragsbrott* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Prop. 2018/19:132

3 §

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

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

Vid bedömningen om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas

Vid bedömningen *av* om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas

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

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.

Om gärningen med hänsyn till beloppet, *riskan för slutlig ekonomisk skada* och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

5 §

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

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

6 §²

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

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

7 §

Bestämmelserna i 35 kap. 1 § brottsbalken hindrar inte att en person får dömas till påföljd för

² Senaste lydelse 2014:667.

bidragsbrott som är ringa enligt 2 § eller vårdslöst bidragsbrott enligt 4 §, om den misstänkte häktats eller fått del av åtal för brottet inom fem år från brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Prop. 2018/19:132

Härigenom föreskrivs att 1–4 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

1 §³

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, *pensioner* och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *en kommun* eller *en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån)*.

Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

2 §⁴

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunerna* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

³ Senaste lydelse 2009:1015.

⁴ Senaste lydelse 2009:1015.

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats *eller* betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån *eller ett ekonomiskt stöd* har beslutats, betalats ut *eller tillgodoräknats* felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån *eller stöd* beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats *eller* betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån *eller ett ekonomiskt stöd* har beslutats, betalats ut *eller tillgodoräknats* felaktigt eller med ett för högt belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utvärdera bidragsbrottslagen (2007:612) och de effekter som lagen fått. Utredaren skulle även utvärdera lagen (2008:206) om undermålsbeskydd vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utifrån resultatet av utvärderingen skulle utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar i lagarna och i så fall lämna författningsförslag (dir. 2016:61). Utredningen, som antog namnet Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (nedan kallad Bidragsbrottsutredningen), lämnade i februari 2018 betänkandet Bidragsbrott och undermålsbeskydd vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2018/00930/RS).

Regeringen beslutade den 24 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). Utredningen, som antog namnet Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (nedan kallad Välfärdsbrottsutredningen), överlämnade i maj 2017 betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37). En sammanfattning av nu relevanta delar av betänkandet finns i *bilaga 4*. Relevanta delar av betänkandets lagförslag finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/04129/KRIM).

I denna proposition behandlar regeringen Bidragsbrottsutredningens förslag och Välfärdsbrottsutredningens förslag, såvitt avser bidragsbrottslagen och lagen om undermålsbeskydd vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Välfärdsbrottsutredningens förslag om att en ny enhet för utredning av bidragsbrott ska inrättas på Försäkringskassan och att mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten behandlas inte i detta lagstiftningsärende.

Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att riksdagens tillkännagivande i bet. 2016/17:SfU1 punkt 4, rskr. 2016/17:122 är slutbehandlat (se avsnitt 5.2 och 12.1).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 25 april 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets synpunkter på lagförslaget. Synpunkterna behandlas i avsnitt 5.4 och i författningskommentaren.

Arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

4.1 Felaktiga utbetalningar

De skattefinansierade välfärdssystemen förutsätter att det finns en betalningsvilja eller acceptans hos befolkningen för samhällets åtaganden. Felaktiga utbetalningar undergräver förtroendet för välfärdssystemen och riskerar att urholka betalningsviljan. Därför är frågan om missbruk av välfärdssystemen central för ett långsiktigt hållbart välfärdssamhälle.

Det har gjorts flera försök att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar uppskattade 2008 att de felaktiga utbetalningarna uppgick till 18–20 miljarder kronor om året, varav hälften berodde på avsiktliga fel (SOU 2008:74). Försäkringskassan uppskattade i en omfattningsstudie 2008 att myndighetens felaktiga utbetalningar uppgick till 19,2 miljarder kronor om året. Uppskattningarna är emellertid mycket osäkra. Enligt Delegationen mot felaktiga utbetalningar uppgick osäkerhetsintervallet i delegationens uppskattning till mellan 3 och 10 procent, vilket motsvarar felaktiga utbetalningar om sammanlagt 8–26 miljarder kronor. Den stora osäkerhet som finns i uppskattningarna gör bl.a. att det är svårt att dra slutsatser om utvecklingen över tid. Mot denna bakgrund har Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen bl.a. fått i uppdrag genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar och presentera en modell som möjliggör återkommande bedömningar av dessa (dir. 2016:60). Uppdraget ska slutredovisas den 1 december 2019.

Att det förekommer en omfattande brottslighet riktad mot välfärdssystemen är emellertid klarlagt. Den kartläggning som Välfärdsbrottsutredningen har gjort visar att brottsanmälningarna från de i bidragsbrottslagen uppräknade aktörerna samt länsstyrelserna och Skatteverket motsvarade felaktiga utbetalningar om sammanlagt 608,7 miljoner kronor 2011–2015.

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att skydda välfärdssystemen från brottslighet och att motverka felaktiga utbetalningar.

4.2 Bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007. Syftet med lagen var att åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bl.a. bevara förtroendet för systemen och skydda de offentliga finanserna. När lagen infördes gjordes bedömningen att den endast borde omfatta de mer centrala förmånerna i välfärdssystemet. Utbetalningarna från välfärdssystemen är av avgörande betydelse för enskildas försörjning och staten har begränsade möjligheter till kontroll, eftersom utbetalning måste ske på kort tid. Det bedömdes vidare förekomma en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som ledde till felaktiga utbetalningar med betydande belopp. Välfärdssystemens särdrag i förhållande till andra

statliga utbetalningar och liknande betalningar på det privata området ansågs motivera ett starkare straffrättsligt skydd för dessa (prop. 2006/07:80 s. 67 f).

Bidragsbrottslagen omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån (ekonomiska förmåner) för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser omfattas dock inte av lagstiftningen (prop. 2006/07:80 s. 69). En person 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, kan dömas för bidragsbrott.

Innan lagen infördes var brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri tillämpliga på vissa former av bidragsfusk. Dessa bestämmelser är emellertid inte anpassade efter de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Regleringen av bedrägeribrottet förutsätter t.ex. ett aktivt vilseledande, vilket är svårt att visa när en förmån felaktigt betalas ut för att en person inte har anmält ändrade förhållanden. I förhållande till bedrägeribestämmelserna ger bidragsbrottslagen ett utökat straffrättsligt skydd för välfärdsförmånerna. Ett bidragsbrott kan vara fullbordat redan när felaktiga uppgifter har lämnats, eller ändrade förhållanden inte har anmälts, till skillnad från ett bedrägeri, som också förutsätter att en förmögensöverföring har skett för att brottet ska vara fullbordat. Bidragsbrott kan vidare, till skillnad från bedrägeri, begås av grov oakt-samhet. Slutligen finns även i bidragsbrottslagen en bestämmelse som ålägger berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att ett bidragsbrott har begåtts. Någon motsvarande anmälningsskyldighet finns inte för bedrägerier.

4.3 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen trädde i kraft den 1 juni 2008. Syftet med lagen är att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gäller samma ekonomiska förmåner som bidragsbrottslagen, med reservation för att pensioner inte uttryckligen räknas upp som en ekonomisk förmån. Det innebär att lagen omfattar bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål som betalas ut direkt till en enskild. Underrättelseskyldigheten gäller Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skatte-

Prop. 2018/19:132 verkets underrättelseskyldighet gäller dock inte i myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas om den myndighet eller organisation som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten eller om det är fråga om ett försumbart belopp. Bedömningen av om det finns särskilda skäl ska vara restriktiv (prop. 2007/08:48 s. 28). Underrättelseskyldigheten avser inte bara felaktiga utbetalningar på grund av brott, utan även oavsiktliga fel begångna av antingen den enskilde eller den utbetalande aktören. Av underrättelsen ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Några formkrav för underrättelsen finns inte. Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Innan lagen infördes fanns det inte någon särskild sekretessbrytande bestämmelse som möjliggjorde för en myndighet att underrätta en annan myndighet vid misstanke om att den andra myndigheten felaktigt hade betalat ut en förmån till en enskild. Det fanns visserligen en möjlighet att lämna ut uppgifter från en myndighet till en annan enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § i dåvarande sekretesslagen (1980:100), numera 10 kap. 27 § OSL. För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs emellertid att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Bestämmelsens konstruktion ställde så stora krav på den enskilde handläggaren i dennes löpande ärendehantering att information om eventuella felaktigheter i praktiken inte fördes vidare till den myndighet som skulle kunna åtgärda ett felaktigt beslut eller förhindra framtida felaktiga utbetalningar.

Det fanns också en möjlighet att lämna vidare uppgifter till vissa myndigheter vid misstanke om brott, men det var svårt för en myndighet att få så mycket information om utbetalningar som en annan myndighet hade gjort att brott kunde misstänkas. Många felaktiga utbetalningar beror dessutom på misstag eller fel begångna av myndigheter. Det bedömdes angeläget att underrättelser skulle kunna skickas även avseende sådana felaktiga utbetalningar (prop. 2007/08:48 s. 17 och 18).

5 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde

5.1 Särskilt skydd för centrala välfärdsförmåner för personligt ändamål

När bidragsbrottslagen infördes angavs att lagstiftningen borde omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen, där det är särskilt viktigt att det finns ett förtroende för systemen och där det är av störst betydelse att brott förhindras (prop. 2006/07:80 s. 67–69). Mot

denna bakgrund kom lagens tillämpningsområde att omfatta ekonomiska förmåner för personligt ändamål som betalas ut till den enskilde för dennes privata bruk. Som framgår av avsnitt 4.2 skulle sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser enligt regeringen inte omfattas av lagstiftningen. Det konstaterades att brott självfallet kunde förekomma även beträffande stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser. Det bedömdes dock inte lämpligt att låta sådana stöd omfattas av lagen, eftersom det skulle innebära svårigheter att avgränsa det straffbara området. Utanför lagens tillämpningsområde lämnades även sådana förmåner som till viss del syftar till social trygghet, men hanteras utanför de centrala delarna av välfärdssystemen, och som ansågs mindre betydelsefulla, exempelvis lönegarantiersättning.

5.2 Lagens tillämpningsområde har kritiserats

Det har i flera sammanhang riktats kritik mot att bidragsbrottslagens tillämpningsområde är för begränsat. Olika utredningar och myndigheter har påtalat att lagen även bör omfatta sådana ekonomiska förmåner som inte betalas ut direkt till den som stödet avser, t.ex. tandvårdsstöd och olika former av anställningsstöd. Det har anförts att sådana utbetalningar uppvisar motsvarande särdrag i funktion och betydelse som de som omfattas av bidragsbrottslagen. Dessutom handläggs även dessa ekonomiska stöd av några av de i lagen angivna aktörerna. Det innebär att framför allt Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får tillämpa två olika straffrättsliga regelverk på utbetalningar som har liknande funktioner.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar lämnade i sitt betänkande Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) ett förslag om att bidragsbrottslagen också skulle omfatta sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om, samt bidrag och ersättningar till vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar om.

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anförde i sitt betänkande Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16) att det fanns anledning att utvidga tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen på det sätt som hade föreslagits av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Även Riksrevisionen har i sin rapport Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20) bl.a. behandlat Arbetsförmedlingens utbetalningar. Myndigheten konstaterar i rapporten att utbetalningar av ekonomiska förmåner till enskilda individer är relativt små, medan den större delen av Arbetsförmedlingens utbetalningar går till företag. Enligt Riksrevisionen är risken för felaktiga utbetalningar med stora belopp större vid utbetalningar av stöd till företag än till enskilda. Trots detta finns det inte någon skyldighet för myndigheterna att polisanmäla personer som agerat på ett sätt som lett till fara för felaktiga utbetalningar till företag.

Prop. 2018/19:132 Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen anfört att bidragsbrottslagen bör omfatta felaktiga utbetalningar till företag och organisationer (bet. 2016/17:SfU1 punkt 4, rskr. 2016/17:122).

5.3 Närmare om de stöd som kritiken avsett

Kritiken som riktats mot bidragsbrottslagens tillämpningsområde har således framför allt avsett att lagen inte omfattar utbetalningar av arbetsmarknadspolitiska stöd och tandvårdsstöd. Det finns emellertid även vissa oklarheter kring om lagen omfattar ekonomiskt bistånd som betalas ut till någon annan än den enskilde samt ersättning för personlig assistans som betalas ut direkt till en assistansanordnare. Det finns exempel i praxis där gärningar som avsett utbetalningar till assistansanordnare har bedömts som bedrägeri i stället för bidragsbrott (se Svea hovrätts dom i mål B 5912–14).

Arbetsmarknadspolitiska stöd

Det finns flera olika former av ekonomiskt stöd för anställning som Arbetsförmedlingen betalar ut till arbetsgivare. Sådana stöd syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Utbetalningarna av ekonomiskt stöd för anställning uppgick 2017 till drygt 20 miljarder kronor. Stöden administreras av Arbetsförmedlingen och betalas ut till arbetsgivaren, men kommer slutligen en enskild person tillgodo i form av ersättning eller särskilda insatser från arbetsgivaren. År 2017 var de vanligast förekommande anställningsstöden nystartsjobb enligt förordningen (2018:43) om nystartsjobb och lönebidrag enligt förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen betalar även ut ekonomiskt stöd för andra arbetsmarknadspolitiska insatser, t.ex. till anordnare av arbetsträning.

Välfärdsbrottsutredningens kartläggning visar att Arbetsförmedlingens stöd är brottsutsatta samt att företag och ideella föreningar används som brottsverktyg (SOU 2017:37 s. 201–207). Enligt Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten förekommer det bl.a. att arbetsgivare inte betalar ut den lön som anställningsintyget visar och därmed rekvirerar felaktiga belopp från Arbetsförmedlingen samt att arbetsgivare vilseleder myndigheten genom att ange arbetsplats i Sverige när verksamheten i själva verket finns utomlands (SOU 2014:16 s. 199).

Tandvårdsstöd

Försäkringskassan administrerar tandvårdsstöd enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Stödet avser både förebyggande åtgärder och behandling. Kostnaderna för tandvårdsstödet uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. Stödet betalas ut till vårdgivaren via Försäkringskassans elektroniska system för statligt tandvårdsstöd. Försäkringskassan bedömde 2015 att det förekommer felaktiga utbetalningar inom tandvårdsstödet

i storleksordningen 104–178 miljoner kronor per år. Riksrevisionen har i sin rapport Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling (RiR 2017:19) bedömt att kostnaderna för överbehandling med största sannolikhet är högre än så. År 2017 rapporterade Försäkringskassan att myndigheten under en längre tid haft starka indikationer på att tandvårdsstödet överutnyttjas av vissa vårdgivare. Det handlade enligt myndigheten både om vårdgivare som tar tillfället i akt att ”överrapportera” när kombinationen av ekonomisk vinning och bristande, alternativt outnyttjade, kontrollmöjligheter eller sanktioner skapar incitament att kunna erhålla extra ersättning från systemet, och aktörer som systematiskt är ute efter att mjölka systemet på pengar. Vissa aktörer bedöms dessutom ha kopplingar till organiserad brottslighet (Socialförsäkringsrapport 2017:10).

Delegationen mot felaktiga utbetalningar ansåg att det finns en risk för att ersättning betalas ut trots att patienten inte har rätt till det, t.ex. på grund av utlandsboende. Delegationen bedömde vidare att det finns en risk att tandläkare utför vård som inte är nödvändig eller debiterar Försäkringskassan för vård som inte är utförd.

Personlig assistans och ekonomiskt bistånd

Ansvar för personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade svarar varje kommun för biträde av personlig assistent, eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet inte täcks av sådan assistansersättning som enligt socialförsäkringsbalken beslutas av Försäkringskassan. För rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov. Assistansersättning kan enligt socialförsäkringsbalken betalas ut till den enskilde, en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade att bedriva verksamhet med personlig assistans. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om att ersättning för personlig assistans kan betalas ut till någon annan än den enskilde, men det förekommer ändå i praktiken att så sker. Det förekommer även att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) betalas ut till någon annan än den stödet avser.

Ersättning för personlig assistans och ekonomiskt bistånd som betalas ut till den enskilde omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Förarbetsuttalandena om att lagen endast omfattar förmåner som betalas ut till den som stödet avser innebär emellertid att det är otydligt hur ersättning för personlig assistans och ekonomiskt bistånd som betalas ut av Försäkringskassan eller kommunen till någon annan än den enskilde ska bedömas. Som redovisats ovan finns det exempel i praxis på att gärningar som avsett sådana utbetalningar av ersättning för personlig assistans i stället har bedömts som bedrägeri.

Regeringens förslag: Bidragsbrottslagens bestämmelser ska även omfatta sådana stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, bl.a. *Advokatsamfundet, Arbetsförmedlingen, Förvaltningsrätten i Göteborg, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Linköpings tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Norrköpings kommun, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Statskontoret, Stockholms universitet, Sundbybergs kommun och Västmanlands tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Täby kommun* anser att det är mycket positivt att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta utbetalningar till annan part men som avser enskild person, eftersom det är av största vikt att fusk inom detta område beivras. *Kronofogdemyndigheten* tillstyrker den utvidgning av tillämpningsområdet som föreslås och har inga invändningar mot att lönegarantibedrägerier även i fortsättningen handläggs enligt bedrägeribestämmelserna i brottbalken. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* har inga synpunkter på att tillämpningsområdet utvidgas, men anser att det straffrättsliga området behöver förtydligas och preciseras. Enligt myndigheten är det t.ex. oklart om ersättning som erläggs av en kommun för en utbildningsplats enligt 23 kap. skollagen (2010:800) ska omfattas av lagen. *Åklagarmyndigheten* anser att förslaget är välbehövligt och efterlängtat, men förutsätter att det under beredningens gång kommer att klargöras vilka former av ekonomiskt stöd som betalas ut av kommunerna som kommer att omfattas av utvidgningen. Myndigheten anser att det finns goda skäl för att inte låta lönegarantin omfattas av lagen. Även *Lunds kommun* och *Uppsala kommun* efterfrågar riktlinjer för vilka gärningar som ska falla inom ramen för det straffbara området. *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget, men anser att konsekvenserna av det är svåröverblickbara. *Brottsförebyggande rådet* och *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* tillstyrker förslaget, men anser att även utbetalningar av lönegaranti bör omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt *Brottsförebyggande rådet* är kontrollen av lönegarantin eftersatt och då flera aktörer är inblandade är det svårt att upptäcka bedrägerier. Rådet menar att de aktörer som arbetar med lönegaranti skulle skärpa sina rutiner för kontroller om de skulle omfattas av bidragsbrottslagen.

Endast en remissinstans är negativ till förslaget. *Svea hovrätt* ifrågasätter om den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen är nödvändig för att uppnå det syfte som angetts. Domstolen anser vidare att eftersom den föreslagna bestämmelsen inte omfattar utbetalningar från alla aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen finns det en risk för att förslaget läses motsatsvis och att dess tillämpningsområde därigenom kan komma att begränsas på ett icke avsett sätt. Slutligen anser

Välfärdsbrottsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska omfattas av bidragsbrottslagen. Välfärdsbrottsutredningens förslag omfattar dock inte ekonomiskt stöd som beslutas av kommuner. Välfärdsbrottsutredningen föreslår vidare att utbetalningar av lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497) ska omfattas av bidragsbrottslagen, och som en följd därav att konkursförvaltare, rekonstruktörer enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och Kronofogdemyndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen, om bidragsbrott riktade mot lönegarantin kan misstänkas.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig, bl.a. *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Ekobrottsmyndigheten, Hovrätten för Västra Sverige, SKL, Stockholms universitet, Svea hovrätt och Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Försäkringskassan* konstaterar att förslaget inte omfattar ersättning för höga sjuklönekostnader och anför att det skulle underlätta för myndighetens kontrollutredningsverksamhet om samtliga av dess ärendeslag omfattades av bidragsbrottslagen. *Skatteverket* anser att myndigheten bör omfattas av anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen om lagen utvidgas till att omfatta utbetalningar av lönegaranti. *Rekonstruktörs- och konkursförvaltarcollegiet (REKON)* tillstyrker förslaget att konkursförvaltare, rekonstruktörer och Kronofogdemyndigheten ska vara skyldiga att anmäla brott som riktas mot lönegarantin. *Länsstyrelserna i Östergötlands, Norrbottens, Skåne och Västra Götalands län* är positiva till förslaget, men anser att även den myndighet som betalar ut lönegaranti ska åläggas anmälningsskyldighet. Länsstyrelsen i Östergötland anser vidare att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och rekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti. Även *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att frågan om ersättning från lönegarantin ska omfattas av bidragsbrottslagen borde ha analyserats mer utförligt. Organisationen saknar en redogörelse för konkursförvaltares möjligheter att med befintligt regelverk förhindra missbruk av lönegarantin. TCO anser vidare att det finns stora skillnader mellan lönegarantin och ersättningar från t.ex. socialförsäkringssystemen, och att garantin därför inte kan hanteras på samma sätt. *Advokatsamfundet* anser att mindre ingripande åtgärder borde övervägas innan kriminalisering av ett nytt område sker, men har i övrigt inga invändningar mot förslaget. *CSN* efterfrågar en mer djupgående analys av hur de materiella reglerna för respektive förmån förhåller sig till uppställda brottsrekvisit. *Svensk Försäkring* anser att det bör övervägas om bidragsbrottslagen bör tillämpas på brott mot lagreglerade obligatoriska privata försäkringar, såsom trafik- och patientförsäkringar.

Centrala välfärdsförmåner som avser enskilda bör omfattas av bidragsbrottslagen oavsett hur utbetalning görs

Företag har fått en allt större roll inom välfärdssystemen. Den kartläggning som Välfärdsbrottsutredningen har gjort visar att företag allt oftare används för att begå brott mot välfärdssystemen. Utbetalningar som avser enskilda personer, men som kommer den enskilde tillgodo via en mellanhand, som t.ex. en arbetsgivare eller en vårdgivare, omfattas emellertid inte av det förstärkta skydd som bidragsbrottslagen innebär (se avsnitt 5.1).

När bidragsbrottslagen infördes var det främst avgränsningsproblematiken som motiverade att ersättningar som hanteras av de i lagen angivna aktörerna, men som inte betalas ut direkt till enskilda, hamnade utanför lagens tillämpningsområde. De principiella överväganden som låg bakom lagens införande talar emellertid för att även vissa sådana stöd ska omfattas av lagen. Det handlar om utbetalningar som hanteras av några av de i lagen utpekade aktörerna och som är avsedda att komma en enskild person tillgodo, men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Regeringen anser vidare att det är möjligt att avgränsa vilka ekonomiska stöd som omfattas av lagens bestämmelser genom att ange att det ska vara fråga om stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun.

Den stora majoriteten av de välfärdsförmåner som administreras av Försäkringskassan betalas ut till enskilda, och omfattas därmed redan av bidragsbrottslagen. Som framgår ovan betalas dock statligt tandvårdsstöd och, i vissa fall, assistansersättning ut till vårdgivare respektive assistansanordnare. Det statliga tandvårdsstödet kommer en enskild person tillgodo i form av nedsatt kostnad för tandvård. Stödets likhet med övriga välfärdsförmåner som Försäkringskassan hanterar, i kombination med att det finns tecken på att stödet är brottsutsatt, motiverar att stödet omfattas av bidragsbrottslagens utvidgade straffrättsliga skydd. Assistansersättningen måste vidare anses vara en lika central välfärdsförmån, med samma behov av straffrättsligt skydd, i de fall ersättningen betalas ut till en assistansanordnare som när utbetalningen görs direkt till den enskilde.

Ekonomiskt stöd till arbetsgivare och anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser uppgår till stora belopp och stöden har liknande syften och funktioner som de ekonomiska förmåner som administreras av Arbetsförmedlingen och som redan omfattas av bidragsbrottslagen. Regeringen delar därför utredningarnas bedömning att Arbetsförmedlingens utbetalningar av ekonomiskt stöd bör omfattas av bidragsbrottslagen. Regeringen delar även Bidragsbrottsutredningens uppfattning att kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd och ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans bör omfattas av bidragsbrottslagen, även i de fall utbetalning görs till någon annan än den enskilde.

Regeringen delar inte *Svea hovrätts* uppfattning att den föreslagna ändringen inte är nödvändig eller att endast begreppet ekonomisk förmån bör användas. Som redovisats ovan har begreppet ekonomisk förmån inte ansetts omfatta sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser. Ekonomiskt stöd är således inte samma sak som en ekonomisk förmån för personligt ändamål. Begreppet ekonomisk förmån, som

även omfattar lån och pensioner, kommer även fortsättningsvis att tillämpas vid utbetalningar direkt till enskilda. Eftersom bestämmelserna om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd har olika tillämpningsområden delar inte heller regeringen Svea hovrätts uppfattning att det finns en risk för att de läses motsatsvis och får ett mer begränsat tillämpningsområde än vad som avsetts.

Regeringens förslag tar sin utgångspunkt i att det har funnits en omotiverad skillnad mellan stöd som avser en enskild men betalas ut till någon annan än den enskilde och de ekonomiska förmåner som regleras i bidragsbrottslagen. Syftet med förslaget är således att dessa förmåner och stöd, som har liknande funktion och betydelse, och som administreras av samma aktörer, ska behandlas lika i den straffrättsliga lagstiftningen. Regeringen bedömer att detta syfte inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, som *Advokatsamfundet* efterfrågat.

Regeringen anser inte att det, som *Svensk Försäkring* föreslagit, finns skäl att utvidga lagens tillämpningsområde till att avse även trafik- och patientförsäkringar.

Vad avses med ekonomiskt stöd?

Med ekonomiskt stöd avses i det här sammanhanget ett stöd, ett bidrag eller en ersättning som kommer en enskild person tillgodo, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Stödet når i stället den enskilde genom t.ex. en löneutbetalning eller ett arbetshjälpmedel från arbetsgivaren eller genom subventionerad tandvård. Att stödet ska avse en enskild person innebär att det i varje enskilt fall ska gå att knyta en utbetalning av ett ekonomiskt stöd till en individ. Ekonomiska stöd kan i vissa fall även lämnas genom att ett skattekonto krediteras. I dessa fall görs inte någon utbetalning. Även sådana ekonomiska stöd som lämnas genom kreditering av ett skattekonto är avsedda att träffas av bestämmelserna i bidragsbrottslagen. I enlighet med vad *Lagrådet* har anfört bör det därför framgå av lagen att ekonomiska stöd inte bara kan betalas ut till, utan även tillgodoräknas, någon annan än den som stöder avser.

Ett ekonomiskt stöd regleras i en lag eller en förordning, där det framgår under vilka förutsättningar stödet kan lämnas. En utbetalning eller ett tillgodoräknande av stödet förutsätter vidare att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun i ett beslut har tagit ställning till att villkoren för att ta del av det ekonomiska stödet är uppfyllda.

Vilka ekonomiska stöd kommer att omfattas?

Uppsala kommun, *Lunds kommun*, *Åklagarmyndigheten* och *CSN* har efterfrågat förtydliganden av vilka ekonomiska stöd som kommer att omfattas av den nya bestämmelsen. En uttömmande uppräkningslista av alla stöd som omfattas är emellertid inte meningsfull att göra, eftersom ekonomiska stöd regleras i författningar som kan ändras över tid.

I förhållande till Arbetsförmedlingen gäller dock generellt att sådana stöd som avser olika former av lönesubventioner och annat ekonomiskt stöd till arbetsgivare för anställning omfattas av lagstiftningen. Även ekonomiskt stöd till anordnare av arbetsträning eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda omfattas av den nya bestämmelsen. Att Arbetsförmedlingen i vissa fall upphandlar tjänster för att tillhandahålla

Prop. 2018/19:132 den verksamhet som ingår i myndighetens uppdrag, som t.ex. arbetsmarknadsutbildningar eller andra förberedande insatser för arbete eller utbildning, bör däremot inte medföra att den ersättning som betalas till leverantören av tjänsten betraktas som ett ekonomiskt stöd.

I förhållande till Försäkringskassan kommer den nya bestämmelsen att omfatta tandvårdsstöd enligt lagen om statligt tandvårdsstöd och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, som betalas ut till assistansanordnaren. *Försäkringskassan* har gjort gällande att även ersättning för höga sjuklönekostnader enligt 17 § lagen (1991:1047) om sjuklön bör omfattas av bidragsbrottslagen. Bestämmelsen innebär att en arbetsgivare kan få kompensation från Försäkringskassan för den del av sjuklönekostnaderna som överstiger en viss andel av den totala lönekostnaden. Som framgår ovan anser regeringen att lagens tillämpningsområde bör avgränsas till ekonomiska stöd som avser enskilda. Det innebär att ersättning för höga sjuklönekostnader, som är ett generellt stöd riktat till arbetsgivare för att de ska våga anställa och expandera på ett önskvärt sätt (prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 7.4.3), inte omfattas av den föreslagna regleringen.

När det gäller ekonomiska stöd som beslutas av kommunerna har Bidragsbrottsutredningen särskilt framhållit att det finns behov av att ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen omfattas av lagens tillämpningsområde, även i sådana fall då ersättningen inte betalas ut till den enskilde. Varken i fråga om ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans eller i fråga om ekonomiskt bistånd framgår det uttryckligen av lagstiftningen att utbetalning kan ske till någon annan än den enskilde. Det förekommer dock i praktiken att båda ersättningarna betalas ut till någon annan än den som stödet avser. Kommunen kan t.ex. betala ut ekonomiskt bistånd för boende direkt till en hyresvärd. I dessa fall bör biståndet kunna bedömas som ekonomiskt stöd.

Kommuner tillhandahåller även insatser och verksamhet som avser enskilda och som inte är av ekonomisk karaktär. En enskild kan t.ex. erbjuda hemtjänst eller en plats på ett äldreboende, och som CSN framhåller kan en kommun i vissa fall sluta avtal om att någon annan än kommunen mot ersättning ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. I dessa fall är det emellertid inte fråga om att kommunen beslutar om eller betalar ut ett ekonomiskt stöd som avser en enskild person, utan om en verksamhet som kommunen ansvarar för. Att kommunen väljer att upphandla tjänster av ett företag som utför verksamhet åt kommunen mot ersättning medför inte att den ersättning som betalas till företaget ska betraktas som ett ekonomiskt stöd.

Utbetalningar av lönegaranti bör inte omfattas av lagen

Lönegarantilagen innebär att staten under vissa angivna förutsättningar svarar för en arbetstagares fordran på en arbetsgivare som försatts i konkurs eller är föremål för företagsrekonstruktion. Garantibelopp enligt lagen betalas ut av sju länsstyrelser som anges i lönegarantiförordningen (1992:501). Beslut om lönegaranti fattas emellertid av konkursförvaltare

och rekonstruktörer enligt lagen om företagsrekonstruktion eller Kronofogdemyndigheten. Vid konkurser med bevakningsförfarande meddelar konkursförvaltaren dock inget formellt beslut om lönegaranti, utan underrättar länsstyrelsen om de lönefordringar som enligt förvaltarens uppfattning är klara. I dessa fall fattar länsstyrelsen i praktiken beslut i samband med utbetalningen av garantibelopp.

Som Välfärdsbrottsutredningen konstaterar finns det uppgifter som talar för att lönegarantin är utsatt för bedrägerier. Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Stockholms län och Ekobrottsmyndigheten bedömde 2011 att missbruket av statlig lönegaranti motsvarar 150–200 miljoner kronor om året (se slutrapport från Samverkan mellan myndigheter mot ekonomisk brottslighet [SAMEB] i Stockholms län av den 30 november 2011). Bedrägerierna bygger typiskt sett på att personer ges skenanställningar inför en konkurs, för att säkerställa utbetalningar från lönegarantin (Brå 2015:8, 2016:9).

När bidragsbrottslagen infördes bedömdes lönegarantin vara en förmån av mindre betydelse i välfärdssystemen. År 2017 uppbar 26 000 personer lönegarantiersättning och totalt utbetalades ca 1,5 miljarder kronor. Detta kan jämföras med kostnaden för assistansersättning som 2017 uppgick till drygt 23 miljarder eller kostnaden för anställningsstöden som 2017 uppgick till ca 20 miljarder kronor.

Lönegarantin skiljer sig i flera viktiga avseenden från de förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen. Lönegarantin betalas inte ut av någon av de myndigheter som i dagsläget omfattas av bidragsbrottslagen, utan av ett mindre antal länsstyrelser. Som framgått ovan får länsstyrelserna uppgifter om en arbetstagares fordran av en konkursförvaltare eller en rekonstruktör, vilket innebär att det inte är den enskilde eller arbetsgivaren själv som lämnar uppgifter till den utbetalande myndigheten. Den brottslighet som typiskt sett riktas mot lönegarantin är vidare uppsåtlig, och någon skyldighet för enskilda eller arbetsgivare att anmäla ändrade förhållanden finns inte i lönegarantilagen. Regeringen bedömer inte att de särskilda regler som finns i bidragsbrottslagen, och som bl.a. innebär att brott kan begås av grov oaktsamhet och genom underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, skulle bidra till att motverka uppsåtliga bedrägerier som riktas mot lönegarantin.

Regeringen delar *Brottsförebyggande rådets* uppfattning att kontrollen av lönegarantiutbetalningar bör utvecklas och förbättras. Inom Regeringskansliet pågår därför ett arbete med att utvärdera om utbetalning av garantibelopp och tillhörande uppgifter bör centraliseras till en nationell myndighet, vilket bl.a. skulle kunna öka möjligheten att motverka fel och fusk vid utbetalningarna (se Ds 2017:67 s.14). Regeringen anser vidare, i likhet med *TCO*, att konsekvenserna av att låta bidragsbrottslagen omfatta lönegarantin inte har analyserats tillräckligt utförligt. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med bl.a. *Åklagarmyndigheten*, men till skillnad från bl.a. *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* och *Brottsförebyggande rådet*, att utbetalningar av lönegaranti inte ska omfattas av bidragsbrottslagen.

Som en följd av regeringens bedömning att utbetalningar av lönegaranti inte bör omfattas av bidragsbrottslagen bör inte konkursförvaltare, rekonstruktörer eller Kronofogdemyndigheten omfattas av anmälningsskyldighet i 6 § bidragsbrottslagen.

Regeringens bedömning: Bidragsbrottslagen bör inte omfatta några ytterligare offentliga utbetalningar till företag och organisationer eller utbetalning av EU-medel.

Bidragsbrottsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som särskilt yttrat sig i frågan, *Brottsförebyggande rådet*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* och *Åklagarmyndigheten*, delar utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Offentliga utbetalningar till företag och organisationer

Statliga stöd betalas ut till företag och organisationer inom en mängd områden. Det handlar om allt från stöd till företag för att investera i solcellssystem till bidrag till ideella organisationer som verkar inom kulturmiljöområdet. De statliga stöden har olika syften och olika konstruktioner.

Lagens nuvarande systematik, med de särskilt utpekade utbetalande myndigheterna samt arbetslöshetskassorna och kommunerna, är väl inarbetad. Den innebär att det finns ett särskilt skydd för utbetalningar som är av stor betydelse för enskilda och där det allmännas möjligheter till kontroll är något mer begränsad än beträffande andra former av statliga bidrag, för vilka kravet på skyndsamhet inte heller är lika påfallande. Med hänsyn till bidragsbrottslagens syfte och utformning bedömer regeringen att det inte är motiverat att samtliga utbetalningar av stöd eller bidrag till företag och organisationer ska omfattas av bidragsbrottslagen. Det bör framhållas att de offentliga utbetalningar som inte omfattas av bidragsbrottslagen har ett straffrättsligt skydd genom bestämmelserna i brottsbalken, om t.ex. bedrägeri, urkundsförfalskning och osant intygande.

Utbetalning av EU-medel

Vissa typer av EU-stöd har karaktären av rättighetsstöd och uppvisar likheter med utbetalningarna inom välfärdssystemet. Detta gäller bl.a. stödformer för jord- och skogsbruk där utbetalningarna beviljas automatiskt utifrån den aktuella arealen. Andra stöd förutsätter att företaget eller organisationen som beviljats medel driver ett projekt och redovisar fakturor eller annat underlag för att styrka sina kostnader. Dessa utbetalningar har inte karaktären av rättighetsstöd och syftet kan varken direkt eller indirekt sägas vara att gynna enskildas personliga ändamål. För utbetalningar av EU-medel finns inte heller samma krav på en snabb hantering av ärendena. De berörda myndigheterna kan vidare inte sägas hantera en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar jämfört med den mängd ärenden som hanteras inom välfärdssystemen.

Ett centralt argument för att införa bidragsbrottslagen var behovet av en straffrättslig reglering anpassad för välfärdssystemen och med brottsrekvisit anpassade efter de särskilda förhållanden som råder där. Eftersom utbetalningar av EU-medel inte uppvisar motsvarande särdrag i funktion

och betydelse som utbetalningar inom välfärdssystemen anser regeringen inte att de bör omfattas av bidragsbrottslagen. Prop. 2018/19:132

EU-medel har vidare ett särskilt straffrättsligt skydd i brottsbalken genom bestämmelserna om subventionsmissbruk. Riksdagen har dessutom nyligen beslutat en lagändring rörande subventionsmissbruk (prop. 2018/19:78, bet. 2018/19:JuU24, rskr. 2018/19: 229) med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Ändringen innebär att det införs en ny bestämmelse om grovt subventionsmissbruk i brottsbalken. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art. Straffet ska vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2019.

5.6 Ändringar med anledning av det utvidgade tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Som en följd av förslaget om att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde förs begreppet ekonomiskt stöd även in i lagens straffbestämmelse och i bestämmelsen om ansvarsfrihet vid frivilligt tillbakaträdande. Samtidigt förtydligas, genom ett tillägg i lagtexten, att begreppet ekonomisk förmån avser sådana stödformer som betalas ut till en enskild person.

Utredningarnas förslag: Varken Bidragsbrottsutredningen eller Välfärdsbrottsutredningen har föreslagit några följdändringar med anledning av förslaget om att bidragsbrottslagen även ska gälla ekonomiska stöd.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i avsnitt 5.1 har begreppet ekonomiska förmåner inte ansetts omfatta sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser. I samband med att en definition av ekonomiskt stöd införs i lagen bör skillnaden mellan de två begreppen tydliggöras genom att det särskilt anges att ekonomiska förmåner avser sådana stödformer som betalas ut till en enskild person. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

För att förslaget om att utvidga lagens tillämpningsområde till att gälla även ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun ska få effekt anser regeringen att begreppet ekonomiskt stöd även behöver föras in i lagens straffbestämmelse och i bestämmelsen om ansvarsfrihet vid frivilligt tillbakaträdande. Förslaget innebär att 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 ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp kan dömas för bidragsbrott. Förslaget innebär vidare att den som före utbetalning eller tillgodoräknande av ett ekonomiskt stöd frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen eller stödet kan fattas, inte döms till ansvar för

Prop. 2018/19:132 bidragsbrott. Ändringarna får anses vara en nödvändig följd av förslaget om att utvidga lagens tillämpningsområde.

Ekonomiska stöd kan lämnas till företag, ideella organisationer och andra juridiska personer i egenskap av t.ex. arbetsgivare eller assistansanordnare. När det gäller att fastställa vem som är straffrättsligt ansvarig för ett bidragsbrott som rör ett ekonomiskt stöd, eller vem som frivilligt kan tillbakaträda från ett sådant brott, får ledning hämtas ur allmänna principer om företagaransvar.

6 Straffet för grovt bidragsbrott

6.1 Utgångspunkterna för valet av straffskala

Grundläggande för hur straffskalor utformas är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Vidare ska olika gärningar inom en och samma brottstyp bedömas olika strängt i det enskilda fallet, om det finns försvårande eller förmildrande omständigheter.

Utgångspunkten vid valet av straffskalor i bidragsbrottslagen var att den påföljdspraxis som fanns på området i princip inte skulle påverkas av den nya lagstiftningen, dvs. straffskalorna för bidragsbrott borde anpassas efter dem som gäller för bedrägeribrottet. I fråga om det grova bidragsbrottet sattes dock straffmaximum till fyra år i stället för sex år, som gäller för grovt bedrägeri. Regeringen ansåg att det till skillnad från vid andra typer av bedrägerier var svårt att se att det skulle kunna förekomma bidragsbrott med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år (prop. 2006/07:80 s. 82).

6.2 Straffet för grovt bidragsbrott skärps

<p>Regeringens förslag: Maximistraffet för grovt bidragsbrott höjs från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.</p>

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *CSN*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, *Försäkringskassan*, *Polismyndigheten*, *SKL*, *Svea hovrätt* och *Västmanlands tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Åklagarmyndigheten* framhåller att brottsligheten sedan bidragsbrottslagens tillkomst till viss del ändrats med teknikens utveckling och användningen av företag som brottsverktyg. Det finns enligt myndigheten fall där gärningarnas samlade straffvärde kan anses ligga betydligt över fyra års fängelse.

Välfärdsbrottsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget tillstyrker det, bl.a. *SKL* och *Svea hovrätt*. *Ekobrottsmyndigheten* anser det angeläget att straffskalan för grovt bidragsbrott

justeras till ett straffmaximum på sex år för att inte bidragsbrott ska uppfattas som mindre allvarliga brott. *TCO* anför att det är en viktig markering om att bedrägerier mot välfärdssystemen är lika allvarliga som bedrägerier mot privata objekt. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det är logiskt och följdriktigt att straffskalan för grovt bidragsbrott överensstämmer med straffskalan för grovt bedrägeri och grovt skattebrott. Även *Svensk Försäkring* anser att förslaget är välgrundat, men efterfrågar tydliga kriterier för när domstolen ska tillämpa den övre delen av straffskalan för att förändringen ska få genomslag, eventuellt i kombination med ett höjt minimistraff.

Ett fåtal remissinstanser har invändningar mot förslaget. *Advokatsamfundet* anför att straffskärpningen inte har motiverats utifrån samhällets syn på brottets karaktär eller straffvärde. *Stockholms universitet* anser att kongruens mellan straffskalorna för bidragsbrott och bedrägeri är ett svagt skäl för att höja straffskalan. Enligt universitetet är det tveksamt om en högre straffskala skulle få allmänpreventiva effekter. Om straffskalan ändå skulle höjas anser universitetet att det är av stor vikt att det tydligt anges vilka fall som är så straffvärda att de anses motivera fem eller sex års fängelse. Det bör övervägas att i stället införa ett synnerligen grovt bidragsbrott med en straffskala på fem till sex års fängelse. En sådan ordning skulle enligt universitetet tydliggöra i vilka fall det kan bli aktuellt att utdöma fem eller sex års fängelse.

Skälen för regeringens förslag: Utvecklingen under senare år med allt mer kvalificerade brott som riktas mot välfärdssystemen gör att den tidigare bedömningen av bidragsbrottens straffvärde kan ifrågasättas. Det finns ett antal exempel på domar gällande grovt bidragsbrott där påföljden har bestämts till tre års fängelse eller mer (se t.ex. *Hovrätten för Västra Sverige* mål B 5320–15 [fängelse 3 år 6 månader] samt *Hovrätten för Skåne och Blekinge* mål B 1944–16 [fängelse 3 år]).

Ytterligare ett skäl att höja straffmaximum för grovt bidragsbrott från fyra till sex år är regeringens förslag i denna proposition om att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde (se avsnitt 5.4). Förslaget innebär att organiserad och systematisk brottslighet riktad mot ekonomiska stöd som betalas ut av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun kommer att bedömas som bidragsbrott. Det finns exempel på fall där sådan brottslighet har bedömts som grovt bedrägeri och föranlett straff om 6 år (se *Svea hovrätts dom* i mål B 5912–14.) Vidare kan här framhållas att Välfärdsbrottsutredningen konstaterade att 46 procent av de brottsanmälningar som Arbetsförmedlingen gjorde 2012–2015 avsåg grova bedrägerier (SOU 2017:37 s. 189 och 432). Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från *Advokatsamfundet* och *Stockholms universitet*, att en straffskärpning är väl motiverad utifrån samhällets syn på brottets karaktär och straffvärde. Remissutfallet visar också att det finns ett starkt stöd för förslaget.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt att införa ett synnerligen grovt bidragsbrott, som *Stockholms universitet* föreslår. De kriterier som påverkar straffvärdet regleras i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller

Prop. 2018/19:132 hälsa eller trygghet till person. Därutöver räknas ett antal omständigheter upp i 29 kap. 2 § brottsbalken som är försvårande vid bedömningen av straffvärdet, t.ex. att brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller har föregåtts av särskild planering. Förekomsten av dessa omständigheter kommer därmed att vara avgörande för om den övre delen av straffskalan ska tillämpas. Enligt regeringens bedömning kan den övre delen av straffskalan förväntas tillämpas vid omfattande och kvalificerad brottslighet, t.ex. i organiserad form, som rör mycket stora belopp.

Förslaget om att höja straffskalan är motiverat av att det förekommer bidragsbrottslighet med högre straffvärde än vad som kommer till uttryck i straffskalan och att domstolarna ska ha förutsättningar att bestämma en lämplig påföljd för sådan allvarlig brottslighet. Mot den bakgrunden är det inte aktuellt att, som *Svensk Försäkring* föreslår, höja minimistraffet för grovt bidragsbrott.

Den föreslagna höjningen av straffmaximum medför samtidigt att straffskalan överensstämmer med den straffskala som gäller för skattebrott. Det innebär att det straffrättsliga skyddet för statens utgiftssida blir lika starkt som skyddet för statens intäktssida.

Regeringen anser mot denna bakgrund att maximistraffet för grovt bidragsbrott ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

7 Beloppets betydelse för bedömningen av om brottet är grovt

7.1 Ingen enhetlig praxis

Vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Betydande belopp har i domstolarnas praxis bedömts motsvara cirka fem prisbasbelopp (232 500 kronor). Enligt ett avgörande från Högsta domstolen ska varje utbetalning av en förmån betraktas som en gärning (se rättsfallet NJA 2012 s. 886). Förmåner som uppgår till fem prisbasbelopp och som betalas ut vid ett enda tillfälle är sällsynta. Tidigare kunde merkostnadslån för undervisningsavgifter för studier utomlands och i Sverige betalas ut med mycket stora belopp vid ett och samma tillfälle. Efter en ändring av studiestödsförordningen (2000:655) som trädde i kraft den 1 maj 2018 förekommer inte längre utbetalningar som uppgår till fem prisbasbelopp. Det innebär att ett bidragsbrott i praktiken inte kan bedömas som grovt enbart på den grunden att brottet rört betydande belopp. Däremot är det inte ovanligt att bidragsbrott begås vid upprepade tillfällen, så att den samlade brottsligheten uppgår till betydande belopp.

Bidragsbrottsutredningens praxisgenomgång visar att domstolarna i olika utsträckning tar hänsyn till om den samlade brottsligheten rört betydande belopp. I vissa fall har gärningar som ingått i en brottslighet

som rört betydande belopp rubricerats som bidragsbrott av normalgraden med hänvisning till att varje enskild gärning inte rört betydande belopp (se t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinge, B 1353–16). I andra fall har domstolen hänvisat till det sammanlagda beloppet som ett av flera skäl för att gärningen ska rubriceras som ett grovt brott (se t.ex. Hovrätten för Nedre Norrland, B 432–17).

Av utredningens praxisgenomgång framgår vidare att domstolarnas bedömning av hur stort det totala beloppet ska vara för att motivera att gärningarna ska rubriceras som grova skiljer sig åt. I ett fall har ett totalt belopp om 279 000 kronor ansetts ha betydelse för rubriceringen (Hovrätten för Nedre Norrland, B 432–17), medan ett sammanlagt belopp om 620 000 kronor i ett annat fall inte har bedömts vara så betydande att brottsligheten ska bedömas som grov, trots att brottsligheten utövats systematiskt och präglats av viss förslagenhet (Göta hovrätt, B 672–16).

Av praxisgenomgången framgår vidare att åklagaren i sin ansökan om stämning ofta anger att brottsligheten sammanlagt rört betydande belopp som ett skäl för att gärningarna ska bedömas som grova. Det finns således olika uppfattningar inom rättsväsendet om vilken betydelse beloppen som brottsligheten avser ska ha vid bedömningen av gärningarna.

7.2 Det belopp som den samlade brottsligheten avser kan beaktas vid bedömningen av brottslighetens systematik och omfattning

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon särskild bestämmelse om att det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som sammantaget rört betydande belopp.

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som sammantaget rört betydande belopp.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna, bl.a. *Advokatsamfundet, Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Myndigheten för delaktighet, Norrköpings kommun, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksrevisionen, SKL, Statskontoret, Sundbybergs kommun* och *Uppsala kommun*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. CSN bedömer att förslaget kan göra domstolarnas bedömningar mer förutsebara. *Åklagarmyndigheten*, som tillstyrker förslaget, noterar att beloppet normalt beaktas vid bedömningen av varje enskild gärning. Myndigheten framhåller att det pågår en utredning om systematiska inslag vid stöld- och häleribrottslighet och att det i ett större perspektiv är värdefullt om systematiken vid bidragsbrott beaktas på ungefär samma sätt som i förhållande till dessa brott. Myndigheten efterlyser också att det närmare utvecklas under vilka omständigheter som värdet av flera gärningar kan

Prop. 2018/19:132 läggas samman till ett betydande belopp. *Försäkringskassan, Västmanlands tingsrätt och Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att lagtexten bör förtydligas för att ändringen ska få avsedd effekt.

Ett fåtal remissinstanser har invändningar mot förslaget. *Stockholms universitet* delar i och för sig uppfattningen att domstolarnas olika tolkningar inger betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv, men efterlyser en fördjupad analys av vad som avses med den samlade brottsligheten samt hur detta rekvisit ska förhålla sig till andra försvårande omständigheter som kan föranleda att brottsligheten bedöms grov. *Svea hovrätt* är tveksam till om den föreslagna ändringen är nödvändig och ifrågasätter om förslaget är förenligt med utvecklingen av rättspraxis när det gäller rubricering av gärningar som ingår som ett led i en brottslighet som utövas systematiskt och är av större omfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar utredningens bedömning att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är otillfredsställande att det inom rättsväsendet finns en osäkerhet om hur den samlade brottsligheten ska påverka bedömningen av varje enskild gärning. Enligt regeringen finns det också skäl att se särskilt allvarligt på upprepad brottslighet som innebär att resurser försvinner från de gemensamma välfärdssystemen och i stället kommer personer som missbrukar systemen tillgodo.

Som redovisats i avsnitt 7.1 ska det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt särskilt beaktas bl.a. om gärningen ingått i en brottslighet som utövas systematiskt eller i större omfattning. Ett systematiskt tillvägagångssätt förekommer som en allmän straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, men också som ett kvalificerande rekvisit för en gradhöjning vid gradindelade brott. Som *Svea hovrätt* konstaterar har utvecklingen i rättspraxis medfört att det finns en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma brott som grova med anledning av att de skett systematiskt. För att systematik ska föranleda en gradhöjning av ett brott, utan att detta anges i straffbestämmelsen, krävs enligt Högsta domstolen normalt att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad, brottslighet. Enbart det förhållandet att ett visst brott har upprepats ett stort antal gånger ger enligt domstolen normalt inte anledning att bedöma brottet som grovt (se NJA 2016 s. 1143 och NJA 2018 s. 378).

Efter att Bidragsbrottsutredningen lämnat sitt betänkande har emellertid Högsta domstolen meddelat ett nytt vägledande avgörande som tar sikte på de fall där ett systematiskt tillvägagångssätt uttryckligen har angetts i straffbestämmelsen som en kvalifikationsgrund för grovt brott. Enligt Högsta domstolen bör systematiken i dessa fall tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken (se NJA 2018 s. 634).

Utöver systematiken ska det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövas i större omfattning. Denna kvalifikationsgrund tydliggör att lagstiftaren ser allvarligt på upprepad brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen. Enligt regeringens bedömning kan det faktum att bidragsbrottslighet har utövas systematiskt eller i större omfattning i många fall förväntas sammanfalla med att brottsligheten sammantaget har avsett ett betydande belopp. Genom Högsta domstolens avgörande har det vidare tydliggjorts

att ett systematiskt tillvägagångssätt bör tillmätas större betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt när det, som i fråga om grovt bidragsbrott, har angetts som en särskild kvalifikationsgrund i straffbestämmelsen. Det vägledande avgörandet kan även leda till att domstolarnas bedömning av flerfaldig bidragsbrottslighet blir mer likartad framöver. Mot denna bakgrund anser regeringen att det för närvarande inte finns något behov av att införa en särskild bestämmelse om att det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som sammantaget rört betydande belopp.

8 Vårdslöst bidragsbrott

Enligt 4 § bidragsbrottslagen kan den som genom grov oaktsamhet 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, dömas för vårdslöst bidragsbrott. När bidragsbrottslagen infördes bedömdes att även grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen borde kriminaliseras, eftersom de är nästan lika klandervärda som uppsåtliga handlingar. Genom att det straffbara området begränsades till grovt oaktsamma gärningar bedömdes samtidigt risken vara ytterst begränsad för att kriminaliseringen skulle drabba redan utsatta personer, som t.ex. funktionshindrade. I förarbetena anfördes att oaktsamhet vid ansökningar om ersättningar och bidrag kan leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som mycket sällan upptäcks, och som på sikt kan ha en allvarlig negativ påverkan på systemens funktion (prop. 2006/07:80 s. 46).

8.1 Grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening

Det straffrättsliga ansvaret för oaktsamhet brukar delas upp i medveten respektive omedveten oaktsamhet. Ett handlande som karaktäriseras av medveten oaktsamhet kan beskrivas som att gärningsmannen misstänkt att en viss omständighet förelåg eller att en viss effekt skulle uppstå och att han eller hon, trots detta, har tagit risken för att omständigheten förelåg eller effekten förverkligades. Vid omedveten oaktsamhet fordras att gärningsmannen borde ha insett att en viss omständighet förelåg eller att en viss effekt skulle uppstå om han eller hon handlade på ett visst sätt, även om han eller hon inte insåg risken.

Av förarbetena till bidragsbrottslagen framgår att i såväl fall av aktivt uppgiftslämnande som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör i första hand endast medveten oaktsamhet hos förmånstagaren kunna medföra straffansvar för grov oaktsamhet, vilket innebär att det normalt krävs att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. För det fall en förmånstagare inte misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör förmånstagaren alltså i regel inte anses ha varit grovt oaktsam. Det är emellertid

Prop. 2018/19:132 inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov. I underlåtenhetsfallen är dock utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov begränsat (prop. 2006/07:80 s. 50). I förarbetena anfördes emellertid också att det bör kunna krävas att en förmånstagare i samband med en ansökan eller utbetalning så långt möjligt tar del av information som lämnas och kontaktar en handläggare om det är något som man inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som myndigheterna har, måste utgångspunkten vara att den enskilde förmånstagaren tar ansvar för att de uppgifter som lämnas är korrekta (se anförd prop. s. 49 och 50).

Vid bidragsbrottslagens införande förutsattes alltså att förmånstagaren skulle ta ansvar för att de uppgifter som lämnas är korrekta, och att förmånstagaren skulle kontakta en handläggare om det var något som var svårt att förstå. Samtidigt uttalades att straffansvar i första hand endast skulle träffa den som misstänkt att han eller hon lämnat felaktiga uppgifter, vilket kan anses innebära ett något lägre krav på förmånstagaren. Frågan om hur långtgående förmånstagarens ansvar är prövades av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2013 s. 369. I målet hade den tilltalade underlåtit att i en ansökan om försörjningsstöd redovisa att hon hade fått skatteåterbäring med drygt 10 000 kronor. Blanketten för ansökan om försörjningsstöd innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt. Högsta domstolen uttalade att den tilltalade hade varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt, och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas. Domstolen ansåg dock, med hänsyn till den tilltalades bristande erfarenhet i ekonomiska frågor, att hon inte kunde anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet.

Med hänsyn till bl.a. utgången i det ovan nämnda rättsfallet kan det ifrågasättas om den enskilde förmånstagarens eget ansvar har fått det genomslag i rättstillämpningen som avsågs vid lagens införande, eller om det finns ett behov av att ändra bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott för att ytterligare framhålla förmånstagarens ansvar för att uppgifter som lämnas är korrekta.

8.2 Det saknas tillräckliga skäl för att ändra bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott

Regeringens bedömning: Utformningen av oaktsamhetskravet i bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott bör inte ändras.

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att den som i väsentlig mån är oaktsam ska kunna dömas för vårdslöst bidragsbrott.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, t.ex. *Arbetsförmedlingen*, *Eskilstuna kommun*, *ESV*, *Försäkringskassan*, *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Myndigheten för delaktighet*, *Uppsala kommun*, *Riksrevisionen* och *Sundbybergs kommun* tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* delar utredningens bedömning att utgångspunkten måste vara att den

enskilde förmånstagaren tar ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och är korrekta. CSN tillstyrker förslaget, men påpekar att det är svårt för allmänheten att förstå vad som är ett vårdslöst bidragsbrott och att det kompliceras ytterligare av att vissa brott ska bedömas som mindre allvarliga och vara straffria. Bristen på förutsebarhet gör enligt myndigheten att den normbildande effekten begränsas. *Unionens a-kassa* uppfattar att grov vårdslöshet i förhållande till uteslutning och fränkännande av ersättningsrätt enligt lagen om arbetslöshetskassor bedöms på ett annat sätt än grov vårdslöshet i bidragsbrottslagen. A-kassan bedömer att utredningens förslag skulle kunna innebära att bedömningarna blev mer samstämmiga.

Flera remissinstanser avstyrker utredningens förslag. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Malmö tingsrätt*, *Stockholms universitet*, *Svea hovrätt*, *Sveriges a-kassor* och *Åklagarmyndigheten* befarar att det föreslagna oaktsamhetsbegreppet kommer att orsaka problem i rättstillämpningen. Av utredningens förslag framgår inte hur begreppet förhåller sig till grov oaktsamhet respektive vanlig oaktsamhet eller om någon skillnad är avsedd mellan aktiva handlingar och underlåtenhet. Remissinstanserna anser att det är oklart vilka gärningar som kommer att träffas av bestämmelsen, som inte redan är kriminaliserade. Några remissinstanser framhåller att samhällets resurser kan användas på bättre sätt än att utvidga det straffbara området för oaktsamma gärningar. En sådan utvidgning kommer i kombination med en förlängd preskriptionstid enligt Åklagarmyndigheten att leda till att myndigheten måste lägga mer resurser på att utreda vårdslösa brott. *Brottsförebyggande rådet* anser att myndigheternas arbete med att förebygga oaktsamma brott i stället borde fortsätta och att utredningarna av uppsåtliga brott borde prioriteras. Malmö tingsrätt anser att förslaget är onödigt. Högsta domstolens praxis hindrar enligt tingsrätten inte att domstolarna dömer för vårdslöst brott, särskilt eftersom ansökningsblanketterna har anpassats i enlighet med Högsta domstolens uttalanden i domen. *Advokatsamfundet* uppfattar förslaget som att en enskild inte ska anses ha varit i oaktsam i väsentlig mån om den enskilde kan styrka att relevant information har lästs och kontrollerats samt att kontakter beträffande eventuella oklarheter har tagits med bistånds- eller stödgivande myndighet. Samfundet befarar att förslaget därmed kommer att medföra att den enskilde måste föra bevis om sin oskuld, vilket strider mot grundläggande processuella och rättsstatliga principer. *Kommunals a-kassa* framhåller att det i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring uppställs ett krav på grov oaktsamhet för att en försäkrad ska bli utesluten från a-kassan eller fränkänd sin ersättning. Enligt a-kassan bör det inte ställas lägre krav på oaktsamhet för att dömas för brott än att bli utesluten eller fränkänd sin ersättning. *Byggnads*, *Elektrikernas*, *Sekos* och *Fastighets a-kassor* bedömer att det blir svårt för a-kassorna att skilja mellan oaktsamhet och oaktsamhet i väsentlig mån, vilket kan leda till att a-kassorna polisanmäler alla oaktsamma gärningar.

Skälen för regeringens bedömning: Inom straffrätten tillämpas normalt två former av vårdslöshet, oaktsamhet och grov oaktsamhet. Utredningen har föreslagit att en annan form av oaktsamhet ska kriminaliseras, som innebär att den som i väsentlig mån är oaktsam ska kunna dömas för vårdslöst bidragsbrott. En liknande form av oaktsamhet finns i lagen

Prop. 2018/19:132 (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Utredningens avsikt har varit att höja aktsamhetskravet något för att fånga upp sådana ageranden som i förarbetena till bidragsbrottslagen beskrivits som straffvärda, men som, enligt utredningen, har hamnat utanför det straffbara området i rättstillämpningen.

Av den straffrättsliga legalitetsprincipen följer att straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga, bl.a. för att den enskilde ska kunna förutse när, och i viss mån hur, han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Stockholms universitet*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, att det är otydligt vilka ageranden det föreslagna oaktsamhetsbegreppet skulle omfatta och vilka gärningar som därigenom skulle kriminaliseras. Utredningens förslag klargör t.ex. inte om det nya oaktsamhetsbegreppet förutsätter att gärningsmannen varit medvetet oaktksam eller om det räcker med omedveten oaktksamhet.

En grundläggande förutsättning för kriminalisering är vidare att det handlande som kriminaliseras är klandervärt och att den som klandras kan anses ansvarig för sitt handlande. Ett skärpt aktsamhetskrav kan öka risken för att resurssvaga personer döms för vårdslöst bidragsbrott på grund av att de t.ex. missförstått vilken information som efterfrågas eller av misstag lämnat felaktiga uppgifter, särskilt mot bakgrund av att gränsen mellan oaktksamhet och oaktksamhet i väsentlig mån skulle bli svår att dra. En sådan utveckling skulle kunna leda till ett minskat förtroende för myndigheterna och rättsväsendet, men även till att den normbildande effekten av lagstiftningen begränsas.

Det är viktigt att personer som tar emot ekonomiska förmåner och stöd visar lojalitet med välfärdssystemen och tar ett eget ansvar för att uppgifter som ligger till grund för utbetalningar är korrekta. Regeringen bedömer emellertid att vårdslösa bidragsbrott i första hand bör motverkas genom enkla och tydliga ansökningsförfaranden, som gör det lätt för mottagaren av ett stöd eller en förmån att göra rätt. Med sådana förfaranden blir det också svårare för en förmånstagare att hävda att han eller hon inte förstod vilka uppgifter som skulle lämnas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte finns tillräckliga skäl för att skärpa aktsamhetskravet i bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott på det sätt som utredningen har föreslagit.

9 Mindre allvarligt vårdslöst brott

Bestämmelsen om vårdslöst brott i 4 § bidragsbrottslagen innehåller en regel om strafffrihet för mindre allvarliga gärningar. Vid bedömningen av om gärningen är mindre allvarlig ska hänsyn tas till beloppet och övriga omständigheter. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att grovt oakt samma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre som regel inte bör leda till straffansvar. I förarbetena konstaterades emellertid också att sådana gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten bör kunna anses vara mindre allvarliga. Om det inom ramen för administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand

fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Som ett exempel framhålls att CSN regelmässigt kontrollerar studerandes inkomstuppgifter mot uppgifter från Skatteverket, vilket innebär att den som tjänat för mycket under ersättningsperioden blir återbetalningsskyldig (se prop. 2006/07:80 s. 98).

9.1 Bestämmelsen om mindre allvarligt vårdslöst brott är svårtolkad

Bidragsbrottsutredningens praxisgenomgång visar att frågan om huruvida en gärning ska bedömas som mindre allvarlig har bedömts något olika av domstolarna. Det rör sig framför allt om bedömningen av hur beloppet förhåller sig till de övriga omständigheter som också ska beaktas vid bedömningen, särskilt förekomsten av ett kontrollsystem. I ett fall har ett vårdslöst bidragsbrott bedömts som mindre allvarligt när beloppet uppgick till drygt 10 000 kronor, på grund av att det fanns en efterkontroll som medförde att risken för slutlig skada ansågs liten (Göta hovrätts dom i mål B 1456–13). I ett annat fall, som avsåg en utbetalning om knappt 13 000 kronor, dömdes till ansvar för vårdslöst bidragsbrott, trots att det fanns en efterkontroll, med hänvisning bl.a. till beloppets storlek och möjligheten att beloppet skulle kunna betalas tillbaka (se Svea hovrätts dom i mål B 9910–12).

Utredningens kartläggning visar också att det inom myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns en osäkerhet om hur en efterkontroll ska vara utformad för att risken för slutlig ekonomisk skada ska kunna anses vara liten, och därmed om vilka gärningar som ska polisanmälas.

9.2 Bestämmelsen om mindre allvarligt brott förtydligas

Regeringens förslag: Bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott som är mindre allvarligt förtydligas genom att det i lagtexten anges att hänsyn även ska tas till risken för slutlig ekonomisk skada vid bedömningen av om ett vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarligt.

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Advokatsamfundet, Arbetsförmedlingen, Delegationen för korrekta utbetalningar, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna kommun, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg, Göteborgs universitet, Inspektionen för socialförsäkringen, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Norrköpings kommun, Polismyndigheten, Pappers a-kassa, Riksrevisionen, Statskontoret, Stockholms universitet, Sundbybergs kommun, SKL, Uppsala kommun* och *Västmanlands tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Flera remissinstanser har dock haft synpunkter på det som utredningen anfört om att risken för slutlig ekonomisk skada bör kunna bedömas som liten om det

Prop. 2018/19:132 finns en återkommande och i hög grad automatiserad efterkontroll, där tillräckligt många ärenden kan granskas helt eller delvis maskinellt. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* har inte några invändningar mot förslaget, men konstaterar att det inte är helt enkelt att avgöra vilka efterkontroller som avses vid bedömningen av om en gärning ska anses som mindre allvarlig. Myndigheten framhåller att arbetslöshetskassorna i och för sig regelmässigt brukar kontrollera att den sökande har redovisat arbetad tid korrekt på sina s.k. kassakort om personen senare lämnar in arbetsgivarintyg till arbetslöshetskassan. Om den sökande avbryter sin arbetslöshet strax efter den felaktiga utbetalningen, och sen inte ansöker om arbetslöshetsersättning på nytt eller först många år senare, sker dock ingen efterkontroll. *Pensionsmyndigheten* tillstyrker förslaget, men anför att det även vid ett införande av utredningens förslag kommer att kvarstå en gränsdragningsproblematik. Dagens efterkontroller är nästan alltid till någon del automatiserade och myndigheten anser att det är oklart hur kontroller där en eller flera parametrar för urval kan variera ska bedömas. *Byggnads, Elektrikernas, Sekos* och *Fastighets a-kassor* anser att det bör tydliggöras att gärningar kan anses mindre allvarliga när det finns automatiserade efterkontroller, eftersom sådana kontroller, till skillnad från de manuella kontrollerna, enkelt kan beskrivas för de sökande. *STS a-kassa* anser att det behöver förtydligas hur kontrollen ska vara utformad för att i tillräcklig mån skydda en förmån. *Unionens a-kassa, Kommunals a-kassa* och *Akassan Vision* anser inte att efterkontroller bör begränsas till automatiska kontroller. A-kassorna betraktar i dagsläget sina manuella kontroller med stöd av rättspraxis som regelmässiga. Om endast automatiska kontroller kan betraktas som regelmässiga kan det ge upphov till ett ökat antal polisanmälningar.

Några remissinstanser är kritiska till förslaget. *CSN* avstyrker förslaget och föreslår att hänsyn endast ska tas till beloppets storlek eller andra omständigheter än risken för ekonomisk skada eller kontrollsystemets uppbyggnad. Ett hänsynstagande till risken för slutlig ekonomisk skada innebär att samma handlingar, riktade mot olika förmånssystem eller samma förmånssystem, men under olika tidpunkter, kan komma att bedömas olika. Det innebär vidare, enligt myndigheten, att det är svårt att förutse vad som utgör ett straffbart beteende. Enligt *CSN* och *Svea hovrätt* kommer det att bli svårt för domstolarna att avgöra om en kontroll innebär att tillräckligt många ärenden granskas. *Svea hovrätt* anför vidare att det ur legalitetssynpunkt framstår som mindre lämpligt att låta förekomsten av ett kontrollsystem, som ligger utanför den enskildes insyn och kontroll, vara avgörande för en straffbestämmels räckvidd. Domstolen framhåller att lagstiftningen ska utformas på ett sådant sätt att medborgarna kan förutse när de kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. *Svea hovrätt* ställer sig vidare frågande till om den föreslagna ändringen innebär att ytterligare en farebedömning ska göras i ett andra steg, vilket i så fall bör utvecklas och förtydligas. *Åklagarmyndigheten* avstyrker förslaget och anför att risken för ekonomisk skada kan beaktas redan enligt den befintliga lagtexten.

Skälen för regeringens förslag: Att det råder oklarhet om vilka efterkontroller som kan föranleda att en gärning bedöms som mindre allvarlig är otillfredsställande och riskerar att leda till att liknande gärningar bedöms på olika sätt, både av de anmälande aktörerna och av domstolarna. För att

klargöra i vilka fall förekomsten av en efterkontroll kan föranleda att en gärning bedöms som mindre allvarlig anser regeringen att regleringen av mindre allvarligt vårdslöst brott bör kompletteras med en bestämmelse om att hänsyn ska tas till risken för slutlig ekonomisk skada. Att risken för slutlig ekonomisk skada varit liten eller försumbar talar för att gärningen kan bedömas som mindre allvarlig, under förutsättning att inte andra omständigheter talar emot. Risken för slutlig ekonomisk skada bör kunna anses vara liten eller försumbar om det inom ramen för administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar.

Utredningen har anfört att efterkontroller som är återkommande och i hög grad automatiserade, så att tillräckligt många ärenden kan granskas helt eller delvis maskinellt, bör kunna anses vara tillräckligt täckande för att kontrollen i sig själv ska kunna utgöra ett skydd för förmånen. Regeringen delar den uppfattning som flera remissinstanser, t.ex. *Pensionsmyndigheten*, *CSN* och *Svea hovrätt*, har framfört om att utredningens förslag kvarlämnar en gränsdragningsproblematik och att det kan bli svårt för myndigheter, arbetslöshetskassor, kommuner och domstolar att avgöra om en kontroll innebär att tillräckligt många ärenden granskas. Regeringen anser därför att det bör vara fråga om närmast heltäckande efterkontroller för att kontrollsystemet i sig ska kunna anses utgöra ett så pass bra skydd för välfärdsförmånen att straffansvar för oaktsamhet är obehövligt. Det innebär att i princip alla ärenden ska kontrolleras och att det inte finns något inslag av slump eller tillfälligheter i kontrollsystemet. De kontroller som Pensionsmyndigheten lyfter fram, som innebär att en eller flera parametrar för urval varierar från kontroll till kontroll, kan därmed inte föranleda att risken för slutlig ekonomisk skada bedöms som liten. Inte heller sådana kontroller som visserligen är heltäckande, men endast utförs under en begränsad tidsperiod bör anses innebära att risken för slutlig ekonomisk skada är liten.

I likhet med *Unionens a-kassa*, *Kommunals a-kassa* och *Akassan Vision*, men till skillnad från *Byggnads*, *Elektrikernas*, *Sekos* och *Fastighets a-kassor*, anser regeringen att det inte bör vara av avgörande betydelse huruvida kontrollen sker maskinellt eller manuellt. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* framhåller att arbetslöshetskassornas efterkontroll förutsätter att den sökande lämnar in ett arbetsgivarintyg för att bli berättigad till en ny ersättningsperiod. En bedömning av hur efterkontrollen är utformad måste ske i varje enskilt fall. Under förutsättning att samtliga ärenden kontrolleras i de fall ett arbetsgivarintyg ges in bör kontrollen enligt regeringens uppfattning i dessa fall kunna bedömas som heltäckande. När det gäller utbetalningar för vilka inget arbetsgivarintyg lämnas in i efterhand, bör däremot risken för slutlig ekonomisk skada inte kunna bedömas som liten.

Syftet med att införa straffansvar även för grovt oaktsamma gärningar var att förstärka skyddet för välfärdsförmånerna. En grundläggande princip vid kriminalisering är emellertid att kriminaliseringen inte ska vara mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet. Regeringen anser därför, till skillnad från *Svea hovrätt* och *CSN*, att det är rimligt att ha en bestämmelse om straffrihet för de fall då risken för slutlig ekonomisk skada är liten eller försumbar.

Prop. 2018/19:132 Bidragsbrottet är konstruerat som ett farebrott. Det innebär att ett bidragsbrott kan vara fullbordat utan att någon felaktig utbetalning har skett, under förutsättning att det funnits en konkret fara för att en felaktig utbetalning skulle ske. Farebedömningen tar således sikte på faran för en felaktig utbetalning. Bedömningen av risken för slutlig ekonomisk skada i bestämmelsen om straffrihet vid mindre allvarligt vårdslöst bidragsbrott tar däremot sikte på möjligheten att upptäcka och återkräva en felaktig utbetalning i efterhand. Det är således fråga om två olika bedömningar. Som *Åklagarmyndigheten* konstaterar tillåter den nuvarande formuleringen av bestämmelsen att hänsyn tas till risken för slutlig ekonomisk skada vid bedömningen av om gärningen är mindre allvarlig. Utredningen visar dock att det finns behov av att förtydliga under vilka omständigheter en gärning kan bedömas som mindre allvarlig.

Vid bedömningen av om en gärning kan betraktas som mindre allvarlig bör en sammanvägning ske av samtliga omständigheter kring gärningen. Gärningsmannens vilja eller förmåga att betala ett återkrav ska dock inte utgöra en del av bedömningen av risken för slutlig ekonomisk skada.

Genom att bestämmelsen förtydligas på detta sätt bedömer regeringen att det blir enklare för både domstolar och utbetalande aktörer att avgöra vilka gärningar som kan bedömas som mindre allvarliga.

Mot denna bakgrund anser regeringen att bestämmelsen om mindre allvarligt vårdslöst bidragsbrott ska förtydligas på så sätt att hänsyn även ska tas till risken för slutlig ekonomisk skada vid bedömningen av om brottet är mindre allvarligt.

10 Anmälan av misstänkta bidragsbrott

Regeringens förslag: Möjligheten att anmäla misstänkta bidragsbrott till Åklagarmyndigheten tas bort. Misstänkta bidragsbrott ska i fortsättningen endast anmälas till Polismyndigheten.

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som har yttrat sig i frågan, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska misstänkta bidragsbrott anmälas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Eventuella anmälningar som lämnas in till Åklagarmyndigheten vidarebefordras dock i praktiken till Polismyndigheten. Möjligheten att anmäla misstänkta bidragsbrott till Åklagarmyndigheten fyller därmed inte någon egentlig funktion. För att regleringen ska återge den ordning som tillämpas i praktiken bör endast Polismyndigheten anges som mottagare av anmälningar av misstänkta bidragsbrott.

Om misstänkta bidragsbrott under en övergångsperiod skulle fortsätta att anmälas till Åklagarmyndigheten av aktörer som inte har uppmärksammat att lagen har ändrats, följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900) att Åklagarmyndigheten har en skyldighet att hjälpa den som har vänt sig fel genom att hänvisa till rätt myndighet.

Regler om åtalspreskription, eller tid inom vilken en misstänkt ska ha häktats eller fått del av åtal för brottet för att få dömas till påföljd, finns i 35 kap. brottsbalken. Preskriptionstiden är bestämd till olika antal år beroende på vilket straff som högst kan följa på brottet. Bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken gäller även specialstraffrättslig lagstiftning, om det inte finns någon särskild bestämmelse om annan preskriptionstid. Bidragsbrottslagen innehåller inte några specialbestämmelser om preskriptionstid. Bidragsbrott av normalgraden preskriberas därför efter fem år och det grova brottet efter tio år. Vårdslösa och ringa bidragsbrott preskriberas redan efter två år.

11.1 Preskriptionstiden för ringa och vårdslösa bidragsbrott förlängs

Regeringens förslag: Preskriptionstiden för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott förlängs till fem år.

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Akassan Vision*, *Arbetsförmedlingen*, *CSN*, *Eskilstuna kommun*, *Försäkringskassan*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Göteborgs universitet*, *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Kronofogdemyndigheten*, *Linköpings tingsrätt*, *Migrationsverket*, *Myndigheten för delaktighet*, *Pensionsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *SKL*, *Sundbybergs kommun*, *Täby kommun* och *Värdföretagarna*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* delar utredningens bedömning att de aktuella bidragsbrotten kräver en längre preskriptionstid än nuvarande två år, med hänsyn till att utredningen av bidragsbrott involverar flera olika instanser och att det kan dröja innan den felaktiga utbetalningen upptäcks. *Uppsala kommun* anför att de bidragsbrott som kommunen upptäcker ofta är pågående och har pågått ett tag. Eftersom det tar lång tid innan ett bidragsbrott kommer till rättsväsendets kännedom är kommunen positiv till att preskriptionstiden förlängs. *Riksrevisionen* ställer sig bakom utredningens förslag, men vill samtidigt framhålla att det är viktigt att beakta att ökad kontrollverksamhet också kan medföra större arbetsbelastning på andra områden, som därmed behöver mötas med en högre ambitionsnivå. *Småföretagarnas a-kassa* anser att det finns goda grunder för att förlänga preskriptionstiden, men befarar att det kommer att påverka Polismyndighetens ärendebalanser negativt.

Några remissinstanser avstyrker förslaget. *Kommunals a-kassa* anser att fokus borde ligga på att lösa problemen med Polismyndighetens långa handläggningstider i stället för att förlänga preskriptionstiden. *Advokatsamfundet*, *Stockholms universitet* och *Åklagarmyndigheten* anser inte att långa utredningstider och bristande resurser utgör tillräckliga skäl för att förlänga preskriptionstiden. Advokatsamfundet framhåller vidare att bidragsbrottslagen enbart rör privatpersoner, och att en jämförelse därför inte kan göras med de preskriptionstider som gäller för skattebrott enligt skattebrottslagen. Enligt samfundet är det avsevärt svårare att utreda

Prop. 2018/19:132 skattebrott än bidragsbrott. Den föreslagna preskriptionstiden är dessutom alltför lång med beaktande av den ringa brottslighet som avses. Åklagarmyndigheten anser att lämpligheten i att samma preskriptionstid gäller för såväl normalbrott som ringa brott och vårdslösa brott kan ifrågasättas. Stockholms universitet anser att preskriptionstiderna bör jämföras med de som gäller för bedrägeri, och för ringa bedrägeri finns inte någon särskild preskriptionsregel. Myndigheten anser vidare att jämförelsen med skattebrottslagen inte motiverar införandet av en ny lagregel. *Brottsförebyggande rådet* befarar att en förlängd preskriptionsfrist kommer att motverka myndigheternas arbete med att prioritera kontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar i ett tidigare skede.

Skälen för regeringens förslag: Utredningens utvärdering visar att det är vanligt att ringa och vårdslösa bidragsbrott preskriberas under tiden som ärendena handläggs. Det innebär att utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor, kommuner samt polis och åklagare lägger ned resurser på att upptäcka och utreda brott som inte leder till lagföring på grund av att tiden inte räcker till. Regeringen anser att det är otillfredsställande att många ringa och vårdslösa brott preskriberas innan lagföring kan ske. Det är viktigt för upprätthållandet av förtroendet för välfärdssystemen att den typen av brott beivras.

Redan när bidragsbrottslagen infördes var ett övergripande mål med lagstiftningen att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen ska vara lika starkt som på skatteområdet (prop. 2006/07:80 s. 41). Brott enligt skattebrottslagen (1971:69) preskriberas tidigast fem år efter brottet. Bakgrunden till specialreglerna i skattebrottslagen är de särskilda utredningssvårigheter som är vanliga vid skattebrottslighet, på grund av ärendenas stora omfattning och heterogena karaktär (prop. 1970:10 s. 239). En brottsanmälan om skattebrott har regelmässigt föregåtts av en mer eller mindre omfattande utredning hos Skatteverket. På samma sätt föregås en brottsanmälan om bidragsbrott av en utredning hos en myndighet respektive arbetslöshetskassa eller kommun. Detta gäller även ringa och vårdslösa bidragsbrott.

Regeringen delar *Advokatsamfundets*, *Stockholms universitets* och *Åklagarmyndighetens* uppfattning att långa handläggningstider som beror på bristande resurser inte är skäl nog att förlänga preskriptionstiden för brott. Regeringen bedömer dock, till skillnad från Stockholms universitet, att det är relevant att jämföra bidragsbrott med brott enligt skattebrottslagen. Bidragsbrotten kräver, i likhet med skattebrotten, i allmänhet längre utredningstid än motsvarande brott på andra områden. Det beror framför allt på att det kan passera lång tid från det att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter, eller skulle ha anmält ändrade förhållanden, till dess att bidragsbrottet upptäcks och anmäls. Ofta framträder ett misstänkt mönster först efter ett flertal felaktiga utbetalningar. En felaktighet kan också upptäckas genom en underrättelse från en annan myndighet om en misstänkt felaktighet, t.ex. i form av dubbla ersättningar från olika välfärdssystem. När misstanken om en felaktig utbetalning har uppstått ska myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen ta ställning till om en anmälan ska göras. Detta ställningstagande förutsätter att en preliminär bedömning görs av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet samt om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Först

när myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen har bedömt att det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts ska anmälan ske. I vissa fall föregås polisanmälan dessutom av en återkravsutredning, där myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen undersöker om det kan bli aktuellt att kräva tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet. En återkravsutredning kan bli omfattande och ska kommuniceras med den enskilde.

Regeringen delar mot denna bakgrund inte Advokatsamfundets och Åklagarmyndighetens uppfattning att den föreslagna preskriptionstiden är för lång för den brottslighet som avses. Regeringens förslag om att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde innebär vidare att lagen inte endast kommer att gälla privatpersoner, som Advokatsamfundet anför, utan även brott som begås inom juridiska personer, som t.ex. arbetsgivare och vårdgivare.

Att preskriptionstiden förlängs kan, som *Småföretagarnas a-kassa* framhåller, innebära att polisen får något fler ärenden att utreda. Syftet med bestämmelser om preskription är dock inte att minska polisens arbetsbörda. Som *Brottsförebyggande rådet* anför är det viktigt att myndigheterna fortsätter att effektivisera sitt kontrollarbete och att polisen har tillräckliga resurser för att utreda bidragsbrotten. Regeringen delar dock inte farhågan att myndigheterna, arbetslöshetskassorna, kommunen och polisen kommer att nedprioritera arbetet mot bidragsbrott om preskriptionstiden förlängs. Regeringen bedömer tvärtom att den förlängda preskriptionstiden förbättrar förutsättningarna för att fler utredningar om ringa och vårdslösa bidragsbrott slutförs och leder till lagföring.

Mot denna bakgrund anser regeringen att preskriptionstiden för ringa och vårdslösa brott bör förlängas till fem år.

12 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

12.1 Lagens tillämpningsområde har kritiserats

Kritik har i flera sammanhang framförts mot att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar endast är tillämplig på ekonomiska förmåner som betalas ut till enskilda. Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslog i sitt betänkande *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74) att underrättelseskyldigheten skulle utvidgas till att omfatta bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd, i form av både bidrag och skattekrediteringar, för anställning av enskild person. Delegationen konstaterade att lönebidrag, anställningsstöd och nystartsjobb inte omfattas av lagen om underrättelseskyldighet, vilket innebär att Skatteverket inte är skyldigt att underrätta Arbetsförmedlingen om Skatteverket har anledning att anta att ett stöd felaktigt lämnas till en arbetsgivare. Delegationen framhöll vidare

Prop. 2018/19:132 att Skatteverket kan ha viktig information om andra stöd då myndigheten granskar skattedeclarationer och kontrolluppgifter.

Utredningen om ett förbättrat tandvårdsstöd föreslog i betänkandet Ett tandvårdsstöd för alla – Fler och starkare patienter (SOU 2015:76) att även ersättningar till vårdgivare som Försäkringskassan lämnar enligt lagen om statligt tandvårdsstöd borde omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Som skäl för förslaget anfördes bl.a. att det vore en stor fördel om Skatteverket skulle kunna meddela Försäkringskassan när Skatteverket har anledning att anta att tandvårdsstöd felaktigt har utbetalats. Detta skulle kunna leda till att det blir lättare för Försäkringskassan att hitta de vårdgivare som medvetet utnyttjar tandvårdsstödet på ett felaktigt sätt samt leda till att efterhandskontrollerna blir mer träffsäkra och effektiva.

Brottsförebyggande rådet har i en rapport kritiserat att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen inte omfattar företagens välfärdsbrott och föreslagit att lagen ska omfatta alla bidrag i välfärdssystemet, att det bör övervägas om samma regler ska gälla för socialtjänsten som för övriga utbetalande verksamheter samt att det är av särskilt stor betydelse att inkludera företagarsstöden (Brå rapport 2016:9 s. 235).

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen anført att myndigheters skyldighet att underrätta annan myndighet vid felaktig utbetalning eller bidragsfusk bör utökas och även gälla socialtjänsten (bet. 2016/17:SfU1 punkt 4, rskr. 2016/17:122).

12.2 Tillämpningsområdet utvidgas

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att även omfatta pensioner samt ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun. Underrättelseskyldigheten ska även gälla för kommuner.

Bidragsbrottsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Arbetsförmedlingen, CSN, Eskilstuna kommun, ESV, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Norrköpings kommun, Polismyndigheten, Riksrevisionen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statskontoret, Sveriges a-kassor, Vårdföretagarna* och *Åklagarmyndigheten* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Bolagsverket* har inga synpunkter på att Bidragsbrottsutredningen, till skillnad från Välfärdsbrottsutredningen, inte anser att myndigheten ska omfattas av lagen om underrättelseskyldighet. *Täby kommun* ser positivt på att underrättelseskyldigheten utvidgas till att gälla kommuner och anser att fördelarna med förslaget överväger ingreppet i den kommunala självstyrelsen. Kommunen framhåller dock att det är viktigt att det finns tydliga anvisningar i lagen angående i vilka situationer underrättelse ska ske. *Uppsala kommun* är positiv till förslaget om underrättelseskyldighet

för kommuner och bedömer att det kan leda till ett ökat fokus på felaktiga utbetalningar och bättre samarbete med andra myndigheter. *Växjö kommun* anser att förslaget innebär en förbättrad möjlighet för kommunen att på lokal nivå bygga upp en samverkan med övriga aktörer för att förebygga och beivra brott. *Pensionsmyndigheten* tillstyrker förslaget, men anför att underrättelseskyldigheten även bör gälla myndigheters ej utbetalade verksamheter. Enligt myndigheten bör skyldigheten omfatta all information som gör att felaktiga utbetalningar kan förhindras eller förebyggas. *Brottsförebyggande rådet* tillstyrker förslaget, men anser att även Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet borde omfattas av underrättelseskyldigheten, då det inom denna verksamhet finns störst möjlighet att upptäcka brott. Myndigheten bedömer också att det är centralt att kommunerna och inte enbart socialtjänsten omfattas av underrättelseskyldigheten. *Lunds kommun* är positiv till den utvidgade underrättelseskyldigheten, men efterfrågar förtydliganden när det gäller omfattningen av kommunernas underrättelseskyldighet i förhållande till andra myndigheter och vilka ekonomiska förmåner utöver assistansersättning som underrättelseskyldigheten kommer att omfatta.

Svea hovrätt har invändningar mot förslaget och ifrågasätter om den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet är nödvändig för att uppnå det syfte som angetts. Enligt domstolen omfattar den nuvarande regleringen ekonomiska förmåner avsedda för enskilda, oavsett vem de betalas ut till.

Välfärdsbrottsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Välfärdsbrottsutredningen föreslår att lagens tillämpningsområde utvidgas så att det även omfattar lönegaranti enligt lönegarantilagen, pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person, men inte betalas ut direkt till denne. Underrättelseskyldigheten ska enligt utredningens förslag också omfatta kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och rekonstruktörer enligt lagen om företagsrekonstruktion.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över förslaget, bl.a. *Bolagsverket*, *Pensionsmyndigheten* och *SKL*, tillstyrker eller har inget att invända mot det. *Göteborgs kommun*, *Socialstyrelsen*, *Stockholms kommun*, *Trollhättans kommun* och *Växjö kommun* är positiva till att socialtjänsten ska omfattas av underrättelseskyldigheten. *Länsstyrelserna i Västra Götalands, Skåne, Norrbottens* och *Östergötlands län* tillstyrker utredningens förslag, men anser att det är viktigt att det både ställs högre krav på och ges bättre möjligheter för konkursförvaltare och rekonstruktörer att göra kontroller innan de fattar beslut i lönegarantiärenden. *REKON* tillstyrker att konkursförvaltare och rekonstruktörer omfattas av underrättelseskyldigheten, under förutsättning att den begränsas till felaktiga utbetalningar av lönegarantimedel. Organisationen anför vidare att med undantag för de brottsutredande uppgifter som konkursförvaltaren har enligt särskilda bestämmelser i konkurslagen, utgör en konkursförvaltarens medverkan i samband med beivrande av brott endast en ersättningsgill konkurskostnad i den utsträckning som denna medverkan har varit ägnad att gynna konkursförfarandet. En generell underrättelseskyldighet för konkursförvaltare skulle enligt orga-

Prop. 2018/19:132 nisationen kunna innebära ökade konkurskostnader och mindre möjligheter för borgenärerna att få sin fordran ersatt. Enligt REKON framstår det som principiellt tveksamt att ålägga en rekonstruktör en generell underrättelseskyldighet eftersom rekonstruktörer inte har några brottsutredande uppgifter enligt lagen om företagsrekonstruktion. TCO konstaterar att konkursförvaltare och rekonstruktörer har uppdrag som skiljer sig från andra aktörer som omfattas av underrättelseskyldigheten och att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har utrett vad det innebär. CSN anser att myndighetsgemensamma rutiner och it-stöd för underrättelserna bör tas fram innan lagens tillämpningsområde utvidgas. Svensk Försäkring tillstyrker förslaget, men anser att Försäkringskassan även bör vara skyldig att underrätta berört försäkringsbolag om myndigheten beslutat om indragen ersättning på grund av bedrägeri eller på grund av att en person bedömts som arbetsför.

Skälen för regeringens förslag

Underrättelseskyldigheten bör omfatta pensioner

När lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes användes bidragsbrottslagen som förebild för lagens tillämpningsområde. Till skillnad från i bidragsbrottslagen räknas dock inte pensioner uttryckligen upp bland de ekonomiska förmåner som omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Något skäl till varför pensioner skulle undantas från lagens tillämpningsområde framfördes inte i förarbetena. Pensioner utgör, precis som övriga förmåner som omfattas av lagen, en central del av välfärdssystemen. Regeringen anser därför att pensioner ska läggas till i uppräknningen av de ekonomiska förmåner för personligt ändamål som omfattas av lagen.

Underrättelseskyldigheten ska avse ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun

Det har blivit allt vanligare att ersättningar från välfärdssystemen betalas ut till företag och andra juridiska personer. Som redovisats i avsnitt 4.3 har sådana utbetalningar, till skillnad från vad Svea hovrätt anför, inte ansetts omfattas av lagens tillämpningsområde. De aktörer som omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har ofta insyn i verksamheter som bedrivs i företagsform, vilket kan ge information om att ett ekonomiskt stöd felaktigt har beslutats eller betalats ut av andra aktörer. Det har vidare i flera sammanhang framhållits att det finns ett behov av att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen även ska omfatta olika former av anställningsstöd och tandvårdsstöd. Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns goda skäl för att låta lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen omfatta även ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun. En sådan utvidgning innebär också att lagen om underrättelseskyldighet kommer att ha samma tillämpningsområde som bidragsbrotts-

lagen, vilket gör att avgränsningen av tillämpningsområdet även fortsättningsvis kommer att vara tydlig och lättillgänglig. Begreppet ekonomiskt stöd ska ha samma innebörd som i bidragsbrottslagen (se avsnitt 5.4).

Kommunerna bör omfattas av underrättelseskyldigheten

När lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes undantogs kommunerna från underrättelseskyldigheten av två skäl. För det första innehöll det betänkande som legat till grund för regeringens proposition inte något förslag om att kommunerna skulle omfattas av underrättelseskyldigheten, för det andra hade företrädare för socialtjänsten under utredningens arbete framhållit att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att åstadkomma en förtroendesituation mellan socialtjänsten och den enskilde. I förarbetena till lagen konstaterades dock att kommunerna redan hade en anmälningskyldighet enligt bidragsbrottslagen och att det därför låg nära till hands att även ålägga kommunerna en underrättelseskyldighet (prop. 2007/08:48 s. 21).

Sedan dess har det i flera sammanhang framhållits att kommunernas socialtjänster bör omfattas av underrättelseskyldigheten. Delegationen mot felaktiga utbetalningar anförde att det är svårt att se att ett förtroendeförhållande mellan enskilda och socialtjänsten skulle vara beroende av att den enskilde kan förlita sig på att socialtjänsten inte underrättar en annan myndighet eller arbetslöshetskassa om det finns anledning att anta att den enskilde felaktigt, eller med ett för högt belopp, fått ett bidrag eller en ersättning (SOU 2008:74 s. 172). Farhågan att förtroendet för socialtjänsten skulle skadas av en underrättelseskyldighet har inte heller framförts av någon remissinstans under remitteringen av utredningarnas förslag. Tvärtom är de kommuner som yttrat sig särskilt i frågan, t.ex. *Stockholms kommun*, *Lunds kommun*, *Uppsala kommun* och *Växjö kommun*, positiva till förslaget. Det är vidare svårt att se att det i fråga om förtroendet för socialtjänsten skulle finnas en principiell skillnad mellan skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott och en skyldighet att underrätta andra myndigheter om felaktiga utbetalningar. Mot den bakgrunden anser regeringen att kommunerna bör omfattas av underrättelseskyldigheten.

Regeringen delar *Brottsförebyggande rådets* uppfattning att underrättelseskyldigheten bör riktas mot kommunerna, och inte mot socialnämnderna. Som Brottsförebyggande rådet framhåller kan det även förekomma att andra funktioner inom kommunen har information om felaktiga utbetalningar.

Lagens tillämpningsområde bör inte utvidgas ytterligare

Välfärdsbrottsutredningen har föreslagit att lagen även ska omfatta lönegaranti och att underrättelseskyldigheten ska gälla för Bolagsverket, konkursförvaltare och rekonstruktörer enligt lagen om företagsrekonstruktion. Som redovisats i avsnitt 5.4, anser regeringen att lönegarantin skiljer sig från övriga förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det är vidare en betydande skillnad mellan att ålägga myndigheter och kommuner underrättelseskyldighet och att ålägga

Prop. 2018/19:132 privata subjekt som konkursförvaltare och rekonstruktörer en sådan skyldighet. Konkursförvaltare och rekonstruktörer följer andra regelverk, t.ex. i fråga om handlingsoffentlighet, och har ändamål som skiljer sig från offentlig verksamhet.

Som *REKON* framhåller är konkursförvaltarens grundläggande uppgift att verka för borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av konkursboet. Förvaltarens arvode ska utgå ur konkursboet framför andra skulder som boet har ådragit sig. En rekonstruktörs uppgift består i att undersöka om den verksamhet som gäldenären bedriver helt eller delvis kan fortsätta, och i så fall hur detta kan ske samt om det finns förutsättningar för gäldenären att träffa en ekonomisk uppgörelse med sina borgenärer. Rekonstruktören ska när han fullgör sitt uppdrag verka för att borgenärernas intressen inte åsidosätts. Rekonstruktören har rätt till ersättning för det arbete och för de utlägg som uppdraget har krävt. Arvodet betalas av gäldenären.

Välfärdsbrottsutredningen har i sin konsekvensbeskrivning anfört att det arbete som underrättelseskyldigheten skulle innebära för konkursförvaltare och rekonstruktörer skulle ingå i den löpande handläggningen och att det inte skulle medföra några kostnadsökningar. Utredningen har inte lämnat några förslag till författningsändringar i fråga om omfattningen av konkursförvaltares och rekonstruktörers uppdrag eller rätt till arvode. Med hänsyn till vad som ovan anförts delar regeringen *TCO:s* uppfattning att konsekvenserna av att införa en sådan underrättelseskyldighet inte har utretts tillräckligt för att utredningens förslag ska kunna ligga till grund för lagstiftning.

Välfärdsbrottsutredningen har anfört att Bolagsverket kan ha information om att företag som verkar inom välfärdssystemen har s.k. målvakter som företrädare, att de byter styrelse ett antal gånger eller har försökt använda falska identiteter vid registrering, vilket skulle kunna vara värdefull information för de beslutande och utbetalande myndigheterna. Underrättelseskyldigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gäller dock endast i de fall det finns anledning att anta att en förmån eller ett stöd har beslutats eller betalats ut felaktigt. Lagen möjliggör inte för de berörda aktörerna att underrätta varandra om misstänkta oegentligheter i allmänhet. Bolagsverkets uppdrag är i första hand att registrera och tillgängliggöra företagsinformation. Myndigheten kan därmed inte förväntas ha information om beslut om enskilda utbetalningar som andra myndigheter, arbetslöshetskassor eller kommuner har beslutat. Mot den bakgrunden anser inte regeringen att Bolagsverket bör omfattas av underrättelseskyldigheten.

I sammanhanget bör dock framhållas att regeringen, i syfte att motverka att företag används för att begå brott, har gett Bolagsverket i uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (N2018/01305/SUN). I sin slutredovisning av uppdraget har Bolagsverket bl.a. föreslagit att myndigheten ska ges möjlighet att avregistrera företrädare med falska eller obefintliga identiteter eller med falska id-handlingar. Regeringen har tidigare aviserat att den överväger att tillsätta en utredning för att ta fram möjliga åtgärder för att försvåra användningen av företag som verktyg för brott (skr. 2017/18:201 s. 8).

Till skillnad från *Brottsförebyggande rådet* anser inte regeringen att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska omfattas av underrättelseskyldigheten. I förarbetena till lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen anfördes bl.a. att en sådan underrättelseskyldighet i många fall skulle vara oförenlig med de intressen som bestämmelserna om förundersökningssekretess är avsedda att skydda (prop. 2007/08:48 s. 22). Regeringen anser att dessa överväganden fortfarande är aktuella. Något förslag om att även Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska åläggas underrättelseskyldighet har heller inte lagts fram i något av de betänkanden som behandlas i propositionen.

Något förslag om att Försäkringskassan ska åläggas en viss underrättelseskyldighet i förhållande till försäkringsbolag, som *Svensk Försäkring* efterfrågar, har inte heller lämnats av vare sig Bidragsbrottsutredningen eller Välfärdsbrottsutredningen. I sammanhanget bör även framhållas att försäkringsbolag är privaträttsliga subjekt som inte jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagstiftningen (2 kap. 4 § OSL och bilagan till samma lag).

Att införa en underrättelseskyldighet mellan myndigheter som även gäller annan information än sådan om att ekonomiska förmåner och stöd har beslutats eller betalats ut felaktigt, som *Pensionsmyndigheten* föreslår, är en större fråga, som inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

12.3 Ändringar med anledning av det utvidgade tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Som en följd av förslaget om att utvidga lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningars tillämpningsområde förs begreppet ekonomiskt stöd även in i de bestämmelser som behandlar när en underrättelse ska skickas och vad underrättelsen ska innehålla. Samtidigt förtydligas, genom ett tillägg i lagtexten, att begreppet ekonomisk förmån avser sådana stödformer som betalas ut till en enskild person.

Utredningarnas förslag: Varken Bidragsbrottsutredningen eller Välfärdsbrottsutredningen har föreslagit några följdändringar med anledning av förslaget om att lagen om underrättelseskyldighet även ska gälla ekonomiska stöd.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i avsnitt 4.3 har begreppet ekonomiska förmåner inte ansetts omfatta sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser. I samband med att en definition av ekonomiskt stöd införs i lagen bör skillnaden mellan de två begreppen tydliggöras genom att det särskilt anges att ekonomiska förmåner avser sådana stödformer som betalas ut till en enskild person. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

För att förslaget om att utvidga lagens tillämpningsområde till att gälla även ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun ska få effekt anser regeringen att begreppet

Prop. 2018/19:132 ekonomiskt stöd även behöver föras in i de bestämmelser som behandlar när en underrättelse ska skickas och vad underrättelsen ska innehålla. Förslaget innebär att om det finns anledning att anta att ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Förslaget innebär vidare att det av en underrättelse avseende en felaktig utbetalning av ett ekonomiskt stöd ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Ändringarna får anses vara en nödvändig följd av förslaget om att utvidga lagens tillämpningsområde.

12.4 Bättre rutiner för uppgiftslämnandet

Regeringens bedömning: Uppgiftslämnandet bör i så stor utsträckning som möjligt ske genom befintliga alternativ för säker digital kommunikation. På sikt bör myndighetsgemensamma rutiner tas fram för när och hur underrättelserna ska lämnas.

Bidragsbrottsutredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har bedömt att Försäkringskassan bör få i uppdrag att ta fram myndighetsgemensamma rutiner för hur uppgiftslämnande kan ske med hjälp av elektroniska säkerhetslösningar, ansvara för att sammanställa information om i vilka situationer underrättelser inte behöver skickas och utarbeta en modell för hur underrättelserna kan utvärderas.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över bedömningen är CSN och *Kronofogdemyndigheten* positiva till att Försäkringskassan ges i uppdrag att ta fram myndighetsgemensamma rutiner för hur uppgiftslämnandet kan ske med hjälp av befintliga elektroniska säkerhetslösningar. *Sveriges A-kassor* är i sak positiva till elektroniskt uppgiftslämnande och till registrering av underrättelser. Enligt *Försäkringskassan* är en förutsättning för att myndigheten ska kunna ta fram rutiner av det aktuella slaget att de myndigheter som kan använda Swedish Government Secure Intranet (SGSI) också gör det. Försäkringskassan föreslår därför att myndigheten får ett uppdrag att ta fram myndighetsgemensamma rutiner m.m. först när alla berörda myndigheter har anslutits till SGSI.

Skälen för regeringens bedömning: Bidragsbrottsutredningens kartläggning visar att hanteringen av underrättelser till stor del sker manuellt genom att de skickas per post. Det finns emellertid uppenbara vinster ur såväl tids- som säkerhetsperspektiv att i så stor utsträckning som möjligt kommunicera digitalt. Något gemensamt it-stöd för samtliga aktörer som berörs av lagen finns för närvarande inte. Införandet av en gemensam it-plattform försvåras i någon mån av att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen omfattar såväl myndigheter som arbetslöshetskassor, och framöver även kommuner.

För myndigheter finns en möjlighet att ansluta sig till SGSI, som är ett intranät skilt från internet för säker och krypterad kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa. Av de myndigheter som berörs av underrättelseskyldigheten är enligt Bidragsbrottsutredningen Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket

ansluta till SGSI. Försäkringskassan använder sig t.ex. av nätverket för att skicka in digitala brottsanmälningar till Polismyndigheten. Försäkringskassan uppskattar att hanteringen går fyra till fem gånger snabbare än om den sker manuellt. Det är dock en viss kostnad förknippad med att ansluta sig till SGSI, och de höga säkerhetskrav som ställs på it-systemen gör att inte alla berörda aktörer i nuläget har möjlighet att ansluta sig. För närvarande är det inte klarlagt om kommuner har möjlighet att ansluta sig till nätverket. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som administrerar systemet i Sverige, har dock enligt utredningen fått in förfrågningar från intresserade kommuner.

Det kan emellertid även finnas andra tänkbara alternativ för digital kommunikation mellan de berörda aktörerna som uppfyller säkerhetskraven, och den tekniska utvecklingen går hela tiden framåt. Även om det för närvarande inte finns något gemensamt it-system som alla aktörer som berörs av underrättelseskyldigheten använder bör utgångspunkten vara att uppgiftslämnandet av effektivitetsskäl i så stor utsträckning som möjligt sker genom de alternativ för säker digital kommunikation som finns tillgängliga.

Regeringen delar Bidragsbrottsutredningens bedömning att det vore värdefullt med myndighetsgemensamma rutiner för bl.a. digitalt uppgiftslämnande. Sådana rutiner skulle både kunna effektivisera arbetet och underlätta en utvärdering av i vilken utsträckning underrättelser skickas och bidrar till att motverka felaktiga utbetalningar. Som utredningen konstaterar finns emellertid för närvarande inte något gemensamt it-system som alla aktörer som berörs av lagen använder. I likhet med *Försäkringskassan* anser regeringen att det inte framstår som meningsfullt att ta fram gemensamma rutiner som endast kan tillämpas av ett fåtal berörda aktörer. På sikt bör emellertid myndighetsgemensamma rutiner tas fram för när och hur underrättelserna ska lämnas.

13 Behovet av en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i socialtjänstlagen m.m.

Regeringens bedömning: Det saknas skäl att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och i ärenden om ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Bidragsbrottsutredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har anfört att det kan finnas skäl att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser har yttrat sig över utredningens bedömning. *Eskilstuna kommun* delar utredningens bedömning. *SKL* framhåller att avsaknaden av en skyldighet att anmäla ändrade

Prop. 2018/19:132 förhållanden i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade innebär att bidragsbrottslagen bara kan tillämpas vid aktivt uppgiftslämnande. Det innebär t.ex. att den kommunala assistansersättningen har ett svagare straffrättsligt skydd än den statliga.

Skälen för regeringens bedömning: För att det enligt bidragsbrottslagen ska vara straffbart att underlåta att anmäla ändrade förhållanden krävs att en sådan skyldighet följer av lag eller förordning. I socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade finns inte några bestämmelser om att en enskild är skyldig att anmäla ändrade förhållanden.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt socialtjänstlagen rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Varken ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd eller ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt beviljas tillsvidare. Försörjningsstöd beslutas som huvudregel för en månad i taget, vilket innebär att en ny ansökan måste göras för varje månad. Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt förutsätter en ansökan i varje enskilt fall. Ändrade förhållanden som uppstår efter det att ekonomiskt bistånd har betalats ut kan enligt nuvarande reglering inte medföra att den enskilde blir återbetalningskyldig för biståndet. Mot den angivna bakgrunden finns det enligt regeringens bedömning för närvarande inte något behov av att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

I januari 2019 överlämnade LSS-utredningen sitt betänkande Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88) till regeringen. Utredningen har bl.a. föreslagit att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans, vilket skulle innebära att socialförsäkringsbalkens bestämmelser om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden blir tillämpliga. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Mot denna bakgrund anser regeringen att det i nuläget saknas skäl att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning för kostnader för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

14 Behandling av personuppgifter med anledning av bidragsbrott och underrättelser om felaktiga utbetalningar

14.1 Rättsliga utgångspunkter för behandlingen av personuppgifter

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behandlar personuppgifter av olika slag vid sin hantering av misstänkta bidragsbrott och underrättelser om felaktiga utbetalningar. För behandlingen av personuppgifter gäller reglerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på

behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana personuppgifter och om upphävande av direktiv 94/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i det följande kallad EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen.

I artikel 6 i dataskyddsförordningen regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. För myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gäller i normalfallet att deras uppdrag utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e. Av artikeln framgår att behandling av personuppgifter är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det förekommer dock även att myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas personuppgiftsbehandling sker med stöd av andra rättsliga grunder enligt förordningen. Den registrerade kan t.ex. ha lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (artikel 6.1 a), och behandlingen kan vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c). De uppgifter som åligger myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor enligt bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utgör myndighetsutövning. Den personuppgiftsbehandling som sker med anledning av lagarnas tillämpning är därför laglig enligt artikel 6.1 e.

Av artikel 6.3 b i dataskyddsförordningen följer vidare att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I fråga om behandling av känsliga personuppgifter, t.ex. om enskildas hälsa, gäller enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen att sådan behandling endast är tillåten under vissa förutsättningar.

Myndigheternas behandling av personuppgifter regleras därutöver i en mängd olika författningar som närmare anger under vilka förutsättningar personuppgiftsbehandlingen får ske i berörda verksamheter. Dessa s.k. registerförfattningar innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. Exempelvis regleras CSN:s behandling av personuppgifter i studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321). För Migrationsverket gäller utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30). Vidare finns särskilda regler för Arbetsförmedlingen i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter regleras i 114 kap. socialförsäkringsbalken. Av de särskilda författningarna framgår bl.a. för vilka ändamål myndigheterna får behandla personuppgifter, och vilka begränsningar som finns för behandling av känsliga personuppgifter. Att myndigheter får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse framgår av 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

EU:s dataskyddsförordning och registerförfattningarna på förordningens område gäller dock inte för personuppgiftsbehandling som brottsbekämpande myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda,

Prop. 2018/19:132 avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen) I dessa fall gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen innehåller bl.a. bestämmelser om rättslig grund och ändamål för behandling av personuppgifter. Även brottsdatalagen kompletteras av registerförfattningar som gäller för respektive behörig myndighets verksamhet, som t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. I dessa lagar finns bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från brottsdatalagen.

14.2 Det finns inte något behov av ytterligare reglering på dataskyddsområdet

Regeringens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, brottsdatalagen och de särskilda författningar som reglerar respektive myndighets behandling av personuppgifter utgör tillräcklig reglering för den utökade personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av förslagen om ändringar i bidragsbrottslagen och lagen om undermålskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det behövs därför inte någon ytterligare reglering av dessa aktörers behandling av personuppgifter.

Utredningarnas bedömning: Varken Välfärdsbrottsutredningen eller Bidragsbrottsutredningen har uttryckligen tagit ställning till frågan.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* anser att det saknas en integritetsanalys av vad det utökade tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om undermålskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan ge för konsekvenser för den personliga integriteten. Enligt myndigheten bör en bedömning av författningarnas förenlighet med gällande rätt göras för att säkerställa att känsliga personuppgifter inte behandlas i strid med gällande rätt. *Datainspektionen* anser vidare att författningarna kan komma att medföra behandling av personuppgifter om lagöverträdelser, som åtnjuter ett särskilt skydd enligt dataskyddsförordningen, varför en bedömning av författningarnas förenlighet med gällande rätt måste ske även i det avseendet. Även *TCO* ifrågasätter om den integritetsanalys som redovisas i Välfärdsbrottsutredningens betänkande är tillräcklig.

Skälen för regeringens bedömning

Utökad personuppgiftsbehandling med anledning av ändringarna i bidragsbrottslagen

Förslaget om att bidragsbrottslagens tillämpningsområde ska utvidgas till att även gälla ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan,

Arbetsförmedlingen eller en kommun, innebär att gärningar som tidigare bedömts som bedrägeri kommer att bedömas som bidragsbrott. Denna förändring påverkar inte vilka personuppgifter som behandlas av berörda aktörer. Straffansvaret för bidragsbrott är emellertid något mer långtgående än för bedrägeri, t.ex. genom att bidragsbrottet är konstruerat som ett farebrott och kan begås av grov oaktsamhet. Det innebär att något fler gärningar kan bedömas som brott och att personuppgifter kan komma att behandlas i något större utsträckning än tidigare vid utredningen av dessa brott. Förslaget om en förlängd preskriptionstid för ringa och vårdslösa brott kan vidare medföra att personuppgifter behandlas under en längre tid, t.ex. hos de myndigheter som utreder och lagför brotten.

Den reglering som redan finns i brottsdatalagen och de särskilda författningarna om personuppgiftsbehandling i Polismyndighetens, åklagarsväsendets och domstolarnas verksamheter, och som närmare preciserar den rättsliga grunden och ändamålen för personuppgiftsbehandlingen, kommer att gälla även för den utökade personuppgiftsbehandlingen. På samma sätt kommer den reglering som redan gäller för behandling av uppgifter om lagöverträdelse, t.ex. lagen (1998:620) om belastningsregister, att gälla även vid lagföring av brott enligt bidragsbrottslagens utvidgade tillämpningsområde. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att den personuppgiftsbehandling vid de brottsbekämpande myndigheterna som de föreslagna ändringarna i bidragsbrottslagen medför har rättsligt stöd.

Regeringen bedömer vidare att den utökade personuppgiftsbehandlingen vid andra myndigheter än de brottsbekämpande som bidragsbrottslagens utvidgade tillämpningsområde innebär är nödvändig för att skydda välfärdssystemen mot missbruk och överutnyttjande. Ändringarna i bidragsbrottslagen syftar till att skydda välfärdssystemen och upprätthålla förtroendet för dessa genom att beivra fusk och missbruk av samhällets gemensamma resurser. Mot denna bakgrund anser regeringen att de föreslagna ändringarna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas.

Utökad personuppgiftsbehandling med anledning av ändringarna i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Förslaget om att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemens tillämpningsområde ska utvidgas till att gälla ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun innebär att underrättelser enligt lagen kan förväntas skickas i något större utsträckning än tidigare och att fler personuppgifter kommer att behandlas. Som framgår av avsnitt 12.2 innebär det utvidgade tillämpningsområdet att t.ex. olika typer av anställningsstöd, tandvårdsstöd och vissa stöd som kommunerna beslutar om kommer att omfattas av lagen. Det kan därmed förekomma att underrättelser som innehåller känsliga uppgifter om enskildas hälsa skickas från de aktörer som omfattas av lagen till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna. Förslaget att kommunerna ska omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen innebär bl.a. att vissa

Prop. 2018/19:132 personuppgifter om enskilda som kommunen har tillgång till inom t.ex. socialtjänsten kan lämnas till andra myndigheter.

De föreslagna lagändringarna kan således medföra en utökad behandling av personuppgifter. För att behandlingen ska vara laglig måste åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllt. Det kan konstateras att den nu aktuella behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse samt för att utföra en uppgift av allmänt intresse som ett led i de berörda aktörernas myndighetsutövning. Behandlingen kan således ske med stöd av artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.3 i förordningen ska vidare den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e vara fastställd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Genom de föreslagna lagändringarna fastställs den rättsliga grunden i nationell rätt. Lagändringarna innebär även att de krav som ställs för att behandlingen ska vara tillåten enligt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen är uppfyllda.

Som framgått ovan följer av artikel 6.3 b i dataskyddsförordningen att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Regeringen anser att den utökade personuppgiftsbehandling som förslagen om ändringar i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär är nödvändig med hänsyn till behovet av att skydda välfärdssystemen mot missbruk och överutnyttjande. Det är angeläget för medborgarnas tilltro till välfärdssystemen att felaktiga utbetalningar förhindras. Den utökade underrättelseskyldigheten kan bidra till att fler felaktiga utbetalningar, såväl avsiktliga som oavsiktliga, hindras. Regeringen bedömer vidare att allmänheten förväntar sig att myndigheter ska agera om de upptäcker att en annan myndighet felaktigt betalar ut medel från välfärdssystemen. Ett viktigt allmänintresse motiverar således den utökade personuppgiftsbehandlingen.

Intrånget i den personliga integriteten som den utökade personuppgiftsbehandlingen medför måste vidare bedömas som relativt litet. Av en underrättelse till en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om att det kan antas att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodosåknats felaktigt eller med ett för högt belopp ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet. En sådan underrättelse torde dock inte förutsätta några mer ingående redogörelser för enskildas personliga förhållanden, utan snarare utgå från de regelverk som styr de olika förmånerna. Enligt Bidragsbrottsutredningens kartläggning är dessutom antalet underrättelser som skickas relativt begränsat. Mot denna bakgrund anser regeringen att de föreslagna lagändringarna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas.

Den utökade personuppgiftsbehandling som föranleds av lagförslagen i denna proposition innebär också att känsliga personuppgifter kan komma att behandlas. Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysiskt persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådan

personuppgiftsbehandling kan dock vara tillåten under vissa förutsättningar. Enligt artikel 9.2 g gäller t.ex. inte förbudet om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Som redovisats ovan anser regeringen att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga med hänsyn till ett viktigt allmänintresse och att de står i proportion till de eftersträvade syftet.

Artikel 9.2 g har kompletterats med en bestämmelse i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Av bestämmelsen framgår bl.a. att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Arbetslöshetskassor och kommuner jämställs i detta sammanhang med myndigheter. För de myndigheter som omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har myndigheternas registerförfattningar, som bl.a. reglerar behandling av känsliga personuppgifter, företräde framför reglerna i dataskyddslagen. Bestämmelsen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen är dock tillämplig för arbetslöshetskassor och kommuner. Med stöd av första stycket andra punkten i bestämmelsen har även arbetslöshetskassor och kommuner rätt att behandla känsliga personuppgifter som är nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

Mot denna bakgrund anser regeringen att EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen liksom myndigheternas registerförfattningar på personuppgiftsområdet utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som enligt den föreslagna regleringen kan komma att ske vid myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Bidragsbrottsutredningens förslag och bedömning: Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har föreslagit att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019. Utredningens bedömning av behovet av övergångsbestämmelser överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: CSN och Åklagarmyndigheten tillstyrker att förslagen träder i kraft den 1 juli 2019. Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan om behovet av övergångsbestämmelser.

Välfärdsbrottsutredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har föreslagit att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. Välfärdsbrottsutredningen har inte redovisat någon bedömning i frågan om behovet av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Ingen av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i frågan har något att invända mot den föreslagna tidpunkten för lagförslagets ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av bl.a. formerna för arbetet i riksdagen och den tid som berörda aktörer behöver för att ta fram nya rutiner för arbetet med bidragsbrott och underrättelser om felaktiga utbetalningar bedömer regeringen att förslagen tidigast kan träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringen anser inte att det finns något behov av övergångsbestämmelser för de författningsändringar som föreslås i denna proposition. För de ändringar som rör straffbestämmelserna i bidragsbrottslagen gäller enligt 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att ingen får dömas för en gärning som inte var straffbar när den begicks. Vidare följer av 5 § andra stycket att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs om inte annan lag gäller då dom meddelas som leder till frihet från straff eller ett lindrigare straff. I fråga om preskription gäller som huvudregel att ändrade regler om preskription inte ska gälla för brott som begåtts innan de nya reglerna trätt i kraft (jfr 12 § lagen om införande av brottsbalken). Regeringen anser inte att det i det nu aktuella fallet finns något behov av att göra undantag från huvudregeln.

16 Konsekvenser

16.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Välfärdssystemen har en central roll i det svenska samhället för att värna den sociala tryggheten för enskilda. Systemen är omfattande och deras finansiering är beroende av skatteintäkter. För att välfärdssystemen ska uppfattas som legitima och rättvisa krävs att de bidrag och förmåner som utbetalas kommer rätt person eller rätt företag till del och dessutom utbetalas med rätt belopp. Missbruk och överutnyttjande gör inte bara att systemen riskerar att förlora legitimitet, utan orsakar också betydande ekonomiska förluster för det allmänna. Regeringens förslag bidrar till att motverka missbruk av välfärdssystemen. En mer ändamålsenlig straffrättslig lagstiftning och en mer effektiv underrättelseskyldighet kan på sikt leda till att förtroendet för systemen ökar och att brottsligheten mot välfärdssystemen minskar, vilket i sin tur kan innebära besparingar för samhällsekonomin.

Förslagen om ändringar i bidragsbrottslagen

Regeringen bedömer att förslaget om att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde till att omfatta även ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunerna inte kommer att leda till några större kostnadsökningar för rättsväsendet, då de gärningar som enligt förslaget ska bedömas som bidragsbrott i huvudsak tidigare var att bedöma som bedrägeri.

Förslaget om att skärpa straffet för grovt bidragsbrott kan leda till att längre fängelsestraff döms ut i vissa fall. Den övre delen av straffskalan kan dock i första hand förväntas tillämpas vid omfattande, organiserad brottslighet och påverkar inte straffen för den stora huvuddelen av bidragsbrottsligheten. Vid omfattande, organiserad brottslighet där utbetalningar sker till företag har dessutom samma straffskala tillämpats sedan tidigare, inom ramen för bedrägeribrottet. *Kriminalvården* framhåller att personer med kopplingar till organiserad brottslighet kan medföra ökade behov av säkerhetsinsatser i häkten och anstalter, vilket kan bli kostnadsdrivande. Regeringen bedömer emellertid att förslaget inte kommer att medföra mer än en marginell kostnadsökning för Kriminalvården och anser därmed att någon ytterligare finansiering inte behövs.

Polismyndigheten anser att förslaget om förlängd preskriptionstid kan få större påverkan på myndighetens resurser än vad Bidragsbrottsutredningen har bedömt. Regeringen bedömer att förslaget om att förlänga preskriptionstiden för ringa och vårdslösa brott kan medföra en viss ökning av antalet ärenden och mål hos de anmälade aktörerna, polis, åklagare och domstolar. Det bedöms dock röra sig om ett begränsat antal ärenden och mål. Eventuella kostnadsökningar bedöms därför kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Påföljden för ringa och vårdslösa bidragsbrott är i normalfallet böter, vilket innebär att fler fällande domar avseende dessa brott inte kommer att påverka Kriminalvården.

De övriga föreslagna ändringarna i bidragsbrottslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar.

Förslaget om ändringar i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Regeringens förslag om att underrättelseskyldigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska gälla fler utbetalningar innebär att berörda myndigheter och arbetslöshetskassor kan komma att skicka och ta emot fler underrättelser än tidigare. Regeringen bedömer emellertid inte att det finns något behov av ytterligare resurser för denna hantering. Eventuella merkostnader kan också kompenseras av att färre efterkontroller behövs om fler felaktiga utbetalningar upptäcks i ett tidigt skede.

Regeringens förslag innebär att även kommuner ska omfattas av underrättelseskyldigheten enligt lagen. Underrättelseskyldigheten är en ny uppgift för kommunerna, som tidigare endast varit mottagare av underrättelser. *Sunne kommun* bedömer att förslaget leder till ett ökat ansvar och

Prop. 2018/19:132 behov av kompetens, men att det på sikt inte innebär någon ökad kostnad eller arbetsbörda för kommunen. *Sundbybergs kommun* uppger att de föreslagna förändringarna i lagstiftningen kommer att medföra behov av ytterligare administrativa resurser för kontroll, information rutiner för uppgiftslämnande och utbildningssatsningar. Det kommer enligt kommunen framför allt i ett inledande skede att medföra ökade kostnader för kommunen. *Karlshamns kommun* anför att den nya arbetsuppgiften inledningsvis kan innebära en kostnad för utbildning och utarbetande av nya rutiner. *Karlstads kommun* bedömer att förslaget endast kommer att leda till försumbara kostnader, under förutsättning att kommunen inte behöver ansluta sig till något särskilt it-system. *Täby kommun* anser att förslagen kan komma att medföra merkostnader om nya system behöver installeras och administrationen ökar. *Uppsala kommun* bedömer att förslagen initialt skulle innebära ökade kostnader för utbildning och anpassning av de verksamheter som berörs, men att de troligtvis kan leda till ett ökat fokus på felaktiga utbetalningar och ett bättre samarbete mellan berörda myndigheter.

Som Karlshamns kommun, Uppsala kommun och Sundbybergs kommun anför kan förslaget i ett inledande skede medföra ett visst arbete med att ta fram rutiner för underrättelseskyldigheten och att utbilda personal. Det borde emellertid finnas goda exempel på hur arbetet med underrättelserna kan organiseras i det myndighetsgemensamma nätverk mot felaktiga utbetalningar där bl.a. flera kommuner och SKL ingår. Underrättelser kan skickas per post eller per telefon. Underrättelseskyldigheten förutsätter således inte, som Täby kommun befarar, att några nya elektroniska system installeras. Regeringen anser därför, i likhet med Sunne kommun, att förslaget på sikt inte innebär någon ökad kostnad eller arbetsbörda för kommunerna.

16.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Att ålägga kommunerna en underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utgör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Regeringen bedömer dock att det rör sig om en begränsad inskränkning. Någon annan uppfattning har heller inte framkommit under remissförfarandet. Ändamålet med förslaget är att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Med hänsyn till de negativa effekter för den samlade offentliga sektorn som felaktiga utbetalningar ger upphov till får den begränsade inskränkningen som underrättelseskyldigheten innebär anses vara proportionerlig.

Regeringen bedömer inte att förslagen kommer att ha någon negativ påverkan på enskildas möjlighet att erhålla berättigade utbetalningar från välfärdssystemen. Att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas påverkar inte enskilda i första hand, utan företag som missbrukar välfärdssystemen. Den förlängda preskriptionstiden och den utvidgade under rättelseskyldigheten innebär dock att behandlingen av personuppgifter i viss utsträckning ökar (se vidare avsnitt 14.2).

16.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Av statistik från Brottsförebyggande rådet framgår att andelen kvinnor som lagförs för bidragsbrott är hög jämfört med andelen kvinnor som lagförs för brott mot brottsbalken. Könsfördelningen för lagförda bidragsbrott är 41 procent kvinnor och 59 procent män, jämfört med 24 respektive 76 procent för samtliga brott mot brottsbalken och 30 respektive 70 procent för bedrägerier enligt brottsbalken. När det gäller grovt bidragsbrott är skillnaden ännu större. Av antalet lagförda grova bidragsbrott har 44 procent begåtts av kvinnor och 56 procent av män, vilket kan jämföras med 20 procent kvinnor och 80 procent män när det gäller grova bedrägerier. Även om könsfördelningen är mer jämn mellan män och kvinnor när det gäller bidragsbrott än annan jämförd brottslighet är det totalt sett fler män än kvinnor som lagförs för bidragsbrott (Brottsförebyggande rådets rapport Bedrägeribrottsligheten i Sverige, 2016:9).

Utbetalningar från välfärdssystemen är en del av inkomsten för både kvinnor och män i olika skeden av livet. När bidragsbrottslagen infördes redovisade regeringen i sin konsekvensanalys att det är fler kvinnor än män som får del av utbetalningar från välfärdssystemen, och även om ersättningsnivåerna genomsnittligt är högre för män utgör transfereringar en större andel av kvinnors inkomster än mäns. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att kvinnor är mer beroende av väl fungerande välfärdssystem än män. Kvinnor skulle således drabbas hårdare av framtvingade sänkningar av ersättningsnivåer till följd av en utbredd brottslighet. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att ett värnande av välfärdssystemen genom skärpt lagstiftning skulle innebära ett främjande av att kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet (se prop. 2006/07:80, s. 93).

Regeringens förslag i denna proposition innebär att skyddet för välfärdssystemen förstärks ytterligare. Förslagen bedöms, i enlighet med vad som ovan anförts, inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män negativt.

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

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.6.

Av *första stycket* framgår att lagen omfattar ekonomiska förmåner, dvs. bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål. Ekonomiska förmåner har inte ansetts omfatta sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser. Denna begränsning av tillämpningsområdet har hittills endast framgått av förarbetena. Första stycket ändras så att begränsningen kommer till uttryck i lagtexten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som anger att även ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde, omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Med en enskild person avses en fysisk person. Med kommun avses i detta sammanhang primärkommun, och således inte landsting. Ett ekonomiskt stöd kan i vissa fall lämnas i form av en kreditering på ett skattekonto. Även stöd av detta slag är avsedda att omfattas av lagens tillämpningsområde, vilket kommer till uttryck i lagtexten genom att det anges att ett ekonomiskt stöd kan tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Paragrafen har i allt väsentligt utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

Med ekonomiskt stöd avses ett stöd, ett bidrag eller en ersättning som kommer en enskild person tillgodo, och som således går att härleda till en individ i varje enskilt fall. Ett ekonomiskt stöd regleras i en lag eller en förordning, där det framgår under vilka förutsättningar stödet kan lämnas. En utbetalning eller ett tillgodoräknande av stödet förutsätter vidare att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun i ett beslut har tagit ställning till att villkoren för att få ta del av det ekonomiska stödet är uppfyllda.

Av de ekonomiska stöd som administreras av Försäkringskassan omfattas tandvårdsstöd enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. Av den nya bestämmelsen följer också att assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken omfattas av lagen, även när ersättningen betalas ut direkt till assistansanordnaren. Ersättning för höga sjuklönekostnader enligt 17 § lagen om sjuklön, som beslutas av Försäkringskassan, är däremot ett stöd riktat till arbetsgivare och kan inte anses avse en enskild person.

Vad gäller Arbetsförmedlingen omfattar bestämmelsen sådana stöd som lämnas till arbetsgivare för anställning av en person, som t.ex. olika former av lönesubventioner. Detsamma gäller stöd som avser anordnande av arbetsträning eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda. Utbetalningar till leverantörer för utförande av upphandlade tjänster som erbjuds deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och insatser omfattas däremot inte.

Såvitt avser ekonomiska stöd som beslutas av kommuner omfattar regleringen bl.a. stöd till kostnader för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, i den mån dessa stöd inte betalas ut till den enskilde. Om ersättningen betalas ut till den enskilde är i stället första stycket tillämpligt. Insatser och verksamhet som en kommun tillhandahåller och som inte är av ekonomisk karaktär, som t.ex. hemtjänst och utbildning, omfattas dock inte av lagens tillämpningsområde. Att kommunen väljer att upphandla tjänster av ett företag som utför verksamhet åt kommunen mot ersättning medför inte att den ersättning som betalas till företaget ska betraktas som ett ekonomiskt stöd.

2 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelsen om bidragsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

I paragrafen görs ett tillägg som innebär att 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 ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, kan dömas för bidragsbrott. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

Ekonomiska stöd kan betalas ut till företag, ideella organisationer och andra juridiska personer i egenskap av t.ex. arbetsgivare eller assistansanordnare. När det gäller att fastställa vem som är straffrättsligt ansvarig för ett bidragsbrott som rör ett ekonomiskt stöd får ledning hämtas ur allmänna principer om företagaransvar.

3 §

Paragrafen reglerar grovt bidragsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I paragrafens *första stycke* höjs maximistraffet för grovt bidragsbrott till fängelse i högst sex år. Den övre delen av straffskalan är i första hand avsedd att tillämpas vid kvalificerad och omfattande brottslighet riktad mot välfärdssystemen, t.ex. vid organiserad brottslighet som rör mycket stora belopp.

I paragrafens *andra stycke* görs en språklig ändring. Någon ändring i sak är inte avsedd.

4 §

Paragrafen reglerar vårdslöst bidragsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Paragrafens *andra stycke* kompletteras med en bestämmelse om att risken för slutlig ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen av om ett vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarligt. Om risken för slutlig ekonomisk skada är liten eller försumbar talar det för att gärningen kan bedömas som mindre allvarlig, förutsatt att inte andra omständigheter,

Prop. 2018/19:132 såsom beloppet, talar emot. Om det inom ramen för administrationen av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd finns ett närmast heltäckande kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar kan risken för slutlig ekonomisk skada anses vara liten eller försumbar. Att ett kontrollsystem är närmast heltäckande innebär att de uppgifter som legat till grund för en utbetalning kontrolleras i efterhand och att denna kontroll inte innehåller något inslag av slump eller tillfälligheter. Om en eller flera parametrar för urval varierar från kontroll till kontroll, eller om kontrollerna endast utförs under begränsad tid, kan risken för slutlig ekonomisk skada inte bedömas som liten. Det saknar betydelse huruvida efterkontrollen är maskinell eller manuell. Gärningsmannens vilja eller förmåga att betala ett återkrav ska inte utgöra en del av bedömningen av risken för slutlig ekonomisk skada.

Vid bedömningen av om en gärning kan betraktas som mindre allvarlig bör en sammanvägning ske av samtliga omständigheter kring gärningen.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansvarsfrihet vid frivilligt tillbakaträdande. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

I paragrafen görs ett tillägg som innebär att den som före utbetalning eller tillgodoräknande av ett ekonomiskt stöd frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om stödet kan fattas, inte döms till ansvar för bidragsbrott. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

Ekonomiska stöd kan betalas ut till företag, ideella organisationer och andra juridiska personer i egenskap av t.ex. arbetsgivare eller assistansanordnare. När det gäller att fastställa vem som frivilligt kan tillbakaträda från ett bidragsbrott som rör ett ekonomiskt stöd får ledning hämtas ur allmänna principer om företagaransvar.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras på så sätt att misstänkta bidragsbrott endast ska anmälas till Polismyndigheten.

7 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om preskription. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Bestämmelsen innebär en avvikelse från reglerna om åtalspreskription i 35 kap. brottsbalken, såvitt avser ringa och vårdslöst bidragsbrott. För dessa brott förlängs preskriptionstiden från två till fem år.

17.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen Prop. 2018/19:132

1 §

I paragrafen anges vilka förmåner och stöd som omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.2 och 12.3.

Uppräkningen i paragrafens *första stycke* av de ekonomiska förmåner som omfattas av lagen kompletteras med pensioner. Ekonomiska förmåner har inte ansetts omfatta sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser. Första stycket ändras så att denna begränsning kommer till uttryck i lagtexten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*, som anger att lagen även gäller ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun. Med ekonomiskt stöd avses samma slags stöd, bidrag och ersättningar som i 1 § andra stycket bidragsbrottslagen (se avsnitt 5.4 och 17.1). Paragrafen har i allt väsentligt utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

2 §

Paragrafen anger vilka aktörer som omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

I uppräknningen av aktörer som omfattas av underrättelseskyldigheten har kommunerna lagts till. Underrättelseskyldigheten är inte begränsad till kommunernas socialnämnder, även om det i första hand är inom socialtjänsten som information om felaktiga utbetalningar kan förväntas finnas. Underrättelseskyldigheten är enligt 10 kap. 28 § OSL sekretessbrytande och innebär att kommunen kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § samma lag vidare till andra myndigheter, inklusive arbetslöshetskassor.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

I paragrafen görs ett tillägg som innebär att om det finns anledning att anta att ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilken information en underrättelse ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

I paragrafen görs ett tillägg som innebär att det av en underrättelse avseende en felaktig utbetalning av ett ekonomiskt stöd ska framgå vilka

Prop. 2018/19:132 omständigheter som ligger till grund för antagandet att ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

Sammanfattning av betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

Prop. 2018/19:132
Bilaga 1

Vårt uppdrag

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

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

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

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

I vårt uppdrag har ingått att

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

- kartlägga bl.a. vilken kunskap som finns hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om lagstiftningen, hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott och hur lagen om underrättelseskyldighet tillämpas samt
- undersöka hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs, i vilken utsträckning som misstänkta brott polisanmäls samt vilken kvalitet anmälningarna håller och hur de utreds.

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

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

Vår kartläggning och de slutsatser som vi dragit av den

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

överlag vara god ifråga om bidragsbrottslagen medan underrättelseskyldigheten är mindre känd. Information och kontroll framhålls som viktiga verktyg för att förhindra och förebygga brottsligheten och flera aktörer arbetar för att kontrollarbetet ska bli mer effektivt. Ett effektivt kontrollarbete och att faktiskt anmäla de misstänkta brotten framhålls av de flesta som sättet att nå fram till lagföring. Flera omständigheter hindrar emellertid att anmälningsskyldigheten får fullt genomslag, bl.a. resursbrist och överväganden kring om bevisningen är tillräcklig för lagföring. När det gäller andelen polisanmälningar av misstänkta brott menar vi att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna i vart fall inte anmäler i överkant. Något som försvårar hanteringen är att det är otydligt vilka åtgärder som myndigheterna får, eller bör, vidta för att utreda misstänkta bidragsbrott före anmälan. Dessutom vållar den preliminära bedömning av uppsåt eller grov oaksamhet som ska göras inför anmälan ofta problem. När ett ärende väl anmälts upplevs återkopplingen från rättsväsendet som bristfällig, särskilt i fråga om varför ett ärende läggs ned. Även om anmälningarnas kvalitet har blivit bättre upplevs fortfarande en stor andel leda till ett nedläggningsbeslut hos polis eller åklagare.

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

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

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

Våra förslag till åtgärder

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Att bidragsbrottslagens tillämpningsområde är alltför begränsat har i olika sammanhang lyfts fram som ett problem. Vi föreslår därför att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. På så sätt omfattas även de stöd som betalas ut till eller skattekrediteras företag av lagen. I dag bedöms sådana brott som bedrägeri. Det blir också tydligt att assistansersättningen omfattas av lagen oavsett om den efter anvisning av den enskilde betalas ut till det företag som anordnar assistansen eller direkt till den enskilde. Vi har inte funnit skäl att låta lagen utvidgas i övrigt, t.ex. ifråga om utbetalningar av EU-

medel eller lönegaranti. Inte heller menar vi att det inom ramen för vår utredning kommit fram tillräckligt underlag för att anse att bidragsbrottslagen bör omfatta samtliga statliga utbetalningar till företag eller organisationer.

Maximistraflet för grovt bidragsbrott ska skärpas till fängelse i sex år

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

Bestämmelsen om grovt brott ändras

När man bedömer om ett bidragsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Omkring fem prisbasbelopp (232 500 kronor år 2018) används i praxis och förarbeten som riktmärke för vad som är betydande belopp. Att så stora summor betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Med tanke på att varje utbetalning enligt praxis anses som ett brott, skulle det kunna innebära att ett bidragsbrott nästan aldrig kan kvalificeras som grovt endast på den grunden. Vår praxisgenomgång visar dessutom att domstolarna i varierande utsträckning tagit hänsyn till brottsligheten som helhet när de bedömer hur brottet ska rubriceras. För att öka förutsebarheten och ge möjligheter till en mer enhetlig bedömning, där större hänsyn tas till betydelsen av den samlade brottsligheten, föreslår vi att bestämmelsen ändras. Vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt ska det – utöver vad som nu gäller – även särskilt beaktas om den samlade brottsligheten rört betydande belopp. Bestämmelsen förtydligar att det är möjligt att bedöma en gärning som grovt brott om den samlade brottsligheten avser ett betydande belopp.

Brott enligt bidragsbrottslagen ska bara anmälas till Polismyndigheten

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

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

Prop. 2018/19:132
Bilaga 1

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

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

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

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

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

**Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från
välfärdssystemen utvidgas**

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

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

Lagförslag i betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

Prop. 2018/19:132
Bilaga 2

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunerna och som avser viss enskild person, men inte betalas ut till den enskilde.

3 §

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

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.

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

Vid bedömningen om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas

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

4 §

¹ Senaste lydelse 2009:1525.

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.

Den som *i väsentlig mån är oaktsam* och begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år.

Om gärningen med hänsyn till beloppet, *risken för ekonomisk skada* och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

6 §²

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

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

7 §

Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får en person dömas till påföljd för ringa bidragsbrott enligt 2 § eller brott enligt 4 §, om den misstänkte häktats eller fått del av åtal för brottet inom fem år från brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

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

Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunerna och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde.

2 §²

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunerna* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

¹ Senaste lydelse 2009:1015.

² Senaste lydelse 2009:1015.

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Bidragsbrott och underrättelse- skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

Efter remiss har yttrande över betänkandet Bidragsbrott och underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14) kommit in från Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för delaktighet, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kammarkollegiet, Statskontoret, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Göteborgs universitet (Juridiska institutionen), Centrala studiestödsnämnden, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Eskilstuna kommun, Göteborgs kommun, Härjedalens kommun, Karlskoga kommun, Landskrona kommun, Lunds kommun, Sundbybergs kommun, Sunne kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Överkalix kommun, Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges a-kassor (inklusive underlag från 12 arbetslöshetskassor), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Vårdföretagarna.

Eksjö kommun, Falkenbergs kommun, Falu kommun, Filipstads kommun, Härnösands kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Ockelbo kommun, Partille kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Skellefteå kommun, Storumans kommun, Strömstads kommun, Sundsvalls kommun, Vimmerby kommun, Västerås kommun, Älmhults kommun, Örkelljunga kommun, Funktionsrätt Sverige, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Sveriges förenade studentkårer har inbjudits att lämna synpunkter, men har avstått från att yttra sig eller inte hörts av.

Yttranden har därutöver inkommit från Växjö kommun och Akademikerförbundet SSR.

Sammanfattning av relevanta delar av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Prop. 2018/19:132
Bilaga 4

Sammanfattningen omfattar endast de förslag som behandlas i denna proposition.

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är enligt direktivet att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

I uppdraget har ingått att göra en kartläggning av den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former riktas mot dessa system och att identifiera riskfaktorer i de system som är mest brottsutsatta. Utredningen har vidare fått i uppgift att se över funktionen för uppföljning och kontroll hos brottsutsatta myndigheter och analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra denna brottslighet. I detta sammanhang har utredningen även haft i uppgift att föreslå åtgärder.

Därutöver har uppdraget bestått i att se över ett antal särskilt utpekade frågor. Det har gällt frågor om näringsförbudens tillämpning i sammanhang av brott mot välfärdssystemen, behovet av och förutsättningar för en spärrtid för företag som har missbrukat välfärdssystemen samt riskerna med att godta kontanta betalningar som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Vi har också haft i uppdrag att överväga vilka för- och nackdelar det finns med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppdraget utgår från den organiserade och systematiska ekonomiska brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system. En central uppgift har således varit att identifiera denna brottslighet. Detta har vi gjort genom att kartlägga den brottslighet som vi menar är att anse som organiserad och systematisk i detta sammanhang. Kartläggningen har därefter fått ligga till grund för riskinventeringen. Utifrån de risker som identifierats har vi tagit fram förslag till de åtgärder som vi menar är mest angelägna att genomföra.

Uppdraget är mycket omfattande och vissa avgränsningar utöver dem som redan framgår av direktivet har därför varit nödvändiga att göra.

Då det inte finns några fasta eller entydiga definitioner av begreppen ekonomisk brottslighet, organiserad och systematisk brottslighet eller av vad som innefattas i begreppen välfärdssystem och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system har vi varit hänvisade till att definiera begreppen utifrån vårt uppdrag.

Våra utgångspunkter

I arbetet har vi låtit några utgångspunkter styra hur vi tagit oss an uppdraget. Utgångspunkterna har därför också haft stor betydelse för våra resonemang och de förslag som vi lägger.

Den första utgångspunkten är att de olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet. Utredningen har anlagt ett systemövergripande perspektiv på uppdraget, eftersom en samlad översyn av myndigheternas kontroll ger en bättre möjlighet till jämförelser mellan de olika myndigheternas arbetssätt och strukturer. Detta innebär att det blir naturligt och mest ändamålsenligt att också identifiera de övergripande och gemensamma riskerna för brottsliga angrepp på välfärdssystemen och föreslå åtgärder utifrån ett sådant angreppssätt. De behov av förändringar som utredningen har identifierat kan vara alltifrån mycket övergripande och så omfattande att de inte ryms inom ramen för vårt uppdrag, till sådana som på detaljnivå anses motiverade att genomföra i syfte att skapa ett mer samordnat och enhetligt system för att förebygga och beivra brottsligheten.

Den andra utgångspunkten är att kontroll är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna har en viktig brottsförebyggande funktion. Kontrollerna ska sättas in så tidigt som möjligt i handlägningsprocessen, vilket har finansiella fördelar för den offentliga sektorn och i högre grad leder till att besluten blir rätt från början.

Den tredje utgångspunkten är att det krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet såväl mot den offentliga sektorns inkomster som mot dess utgifter. Detta för att välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa.

Kartläggningen

Kartläggningen omfattar brottslighet som riktas mot flera olika utbetalande aktörer. Dessa är Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Materialet i kartläggningen består av rapporter och tidigare utredningar som berör brottsligheten, annan myndighetsintern information om brottsligheten samt av brottsanmälningar som gjorts av aktörerna. I kartläggningen har även ett antal domar tagits med som enligt vår mening på ett bra sätt illustrerar vilken typ av brottslighet som aktörerna utsätts för. Det mest omfattande materialet i kartläggningen utgörs av brottsanmälningar, då totalt 7 350 anmälningar har analyserats.

Det första steget i kartläggningen har varit att analysera vilken brottslighet som omfattas av vårt uppdrag, vilken vi har valt att benämna kvalificerad välfärdsbrottslighet. Med detta begrepp menar vi brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, t.ex. anställningshandlingar eller identitetshandlingar,

eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid. Avgörande för om ett brott har ansetts omfattas av vårt uppdrag har varit en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det andra steget i analysen har bestått i att identifiera vilka system som är utsatta och vad som vid en samlad bedömning kan anses utgöra gemensamma kännetecken hos den kvalificerade brottsligheten.

Det finns naturligtvis en rad begränsningar i en sådan kartläggning som vi har valt att genomföra. Vi menar dock att kartläggningen ger en bra och rättvisande bild över den allvarliga brottslighet som riktas mot välfärds-systemen.

Vi bedömer att samtliga utbetalande aktörer som ingår i kartläggningen i varierande grad är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det finns också skäl att fråga sig om även utbetalningssystem som inte har förekommit i några brottsanmälningar kan vara brottsutsatta. Anledningen till detta är att det inte har framkommit någon information om att ett visst utbetalningssystem skulle skilja sig från övriga i någon avsevärd mån i fråga om utformning eller handläggning som skulle ha betydelse ur kontroll- eller brotts synpunkt. Det är dessutom så att flera av de kännetecken på brottsligheten som identifierats gäller för välfärds-systemen och brottsligheten generellt, varför man kan misstänka att fler system kan vara utsatta.

Ett övergripande kännetecken på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten är att den inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Ett annat sådant kännetecken är att brottsligheten utnyttjar svagheterna i den materiella lagstiftningens konstruktion. Mer konkreta kännetecken är att det ofta är fråga om höga belopp, ersättning som har mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer är inblandade i de brottsliga uppläggen. Det förekommer även olika typer av internationella kopplingar i denna typ av brottslighet.

När det gäller att uppskatta brottslighetens omfattning har sådana försök gjorts tidigare av såväl andra utredningar som myndigheter. Detta är en mycket svår uppgift och de tidigare uppskattningarna är inte invändningsfria. Det är därför vanskligt att motivera olika åtgärder med sådana uppskattningar som grund. Vi har i stället tagit fram våra förslag till förändringar utifrån de risker som vi har uppmärksammat och med beaktande av hur allvarligt vi har bedömt att dessa risker påverkar förtroendet för välfärdssystemen. Detta innebär att vi inte gör någon uppskattning av brottslighetens omfattning.

När det gäller den anmälda brottslighetens beloppsmässiga storlek kan vi emellertid konstatera att det belopp som totalt har anmälts för samtliga aktörer under de granskade perioderna uppgår till 608,7 miljoner kronor varav 508,9 miljoner kronor avser kvalificerad välfärdsbrottslighet (84 procent). Det innebär att en mycket stor del av det totala anmälda beloppet kan hänföras till kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Den brottslighet som faktiskt både upptäcks och anmäls avviker markant från de beloppsmässiga bedömningar som tidigare har gjorts av storleken på avsiktligt felaktiga utbetalningar. Detta oavsett hur nära verkligheten

dessa tidigare uppskattningar ligger. Enligt vår bedömning beror skillnaderna på i huvudsak två faktorer, dels att mörkertalet är mycket stort, dels att brott som faktiskt upptäckts inte anmäls.

Identifierade riskfaktorer

I kartläggningen har vi identifierat ett antal riskfaktorer i såväl de utsatta välfärdssystemen som vid bekämpandet av brott mot dessa system. Det är endast de risker som enligt vår bedömning är särskilt stora och angelägna att motverka som har tagits upp. Vi har valt att lyfta fram tre övergripande riskfaktorer.

Det handlar för det första om att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden, framför allt uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen. Dessa uppgifter spelar en viktig roll för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Det gäller även uppgifter som registreras av Bolagsverket, vilket försvårar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och lagföra brottsligheten.

För det andra menar vi att beslutsunderlaget hos de utbetalande aktörerna utgör en riskfaktor. Förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter är inte ändamålsenliga och väl avvägda och det finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blir felaktiga eftersom de fattas på felaktiga beslutsunderlag. Detta gäller särskilt uppgifter om företag.

En tredje riskfaktor är att de brottsbekämpande myndigheterna inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning.

Våra åtgärdsförslag

Åtgärder för att förbättra beslutsunderlagen för utbetalande aktörer

Andra åtgärder för att förbättra beslutsunderlaget är att underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att avse även pensioner. Lagen utvidgas också till att gälla sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas till denne. På så sätt kommer även stöd som avser en viss person men som utbetalas till ett företag eller annan att omfattas av lagens tillämpningsområde. Även lönegarantin lyfts in i lagen. Underrättelseskyldigheten utvidgas också till att gälla för kommunernas socialnämnder samt konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Bolagsverket.

Åtgärder för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka och beivra brott

Precis som för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen föreslår vi att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne. På så sätt omfattas

även de stöd som utbetalas till företag av lagen. Även här lyfts löne-
garantin in under lagens tillämpningsområde. Som en konsekvens av
denna utvidgning, dvs. att de brott som i dag bedöms enligt bedrägeri-
bestämmelsen i stället ska bedömas enligt bidragsbrottslagen, bör
straffskalan för grovt bidragsbrott skärpas till fängelse i lägst sex månader
och högst sex år för att ge förutsättningar för att kunna bestämma en
adekvat påföljd. Vi menar även att förundersökningar om grova bidrags-
brott bör vara åklagarledda.

På grund av utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde
införs en skyldighet för konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och
Kronofogdemyndigheten att anmäla brott mot lagen när det gäller
lönegaranti. Vidare införs en skyldighet för Skatteverket att anmäla brott
om gärningen har samband med avdrag för hushållsarbete och att anmäla
brott mot folkbokföringslagen.

Lagförslag i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Här redovisas endast de lagförslag som behandlas i propositionen.

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

Härigenom föreskrivs dels att 1, 3 och 6 §§ bidragsbrottslagen (2007:612) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte betalas ut direkt till den enskilde.

Denna lag gäller vidare lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen (1992:497).

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.

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

Vid bedömningen om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas

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

¹ Senaste lydelse 2009:1525.

6 §²

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

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till *Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet* eller till *åklagare* om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Detsamma gäller konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer, och Kronofogdemyndigheten om brott enligt denna lag kan misstänkas i fråga om lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

² Senaste lydelse 2014:667.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde.

Denna lag gäller vidare lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497).

2 §²

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

¹ Senaste lydelse 2009:1015.

² Senaste lydelse 2009:1015.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Prop. 2018/19:132
Bilaga 5

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Efter remiss har yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU2017:37) kommit in från Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Revisorsinspektionen, Migrationsverket, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för delaktighet, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Gävleborg län, Länsstyrelsen i Norrbotten län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Statskontoret, E-legitimationsnämnden, Linnéuniversitetet, Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska institutionen), Centrala studiestödsnämnden, Transportstyrelsen, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Alvesta kommun, Bodens kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Norrköpings kommun, Skövde kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Tranås kommun, Trollhättans kommun, Vilhelmina kommun, Västervik kommun, Stockholms läns landsting, Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), Delegation för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Landsorganisationen i Sverige (LO), Rekonstruktörs- och konkursförvaltarkollegiet (REKON), Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Vårdföretagarna Almega.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Alingsås kommun, Botkyrka kommun, Falu kommun, Kalmar kommun, Kiruna kommun, Kävlinge kommun, Lidköpings kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Storumans kommun, Timrå kommun, Varbergs kommun, Visby kommun, Ystads kommun, Kalmar läns landsting, Hallands läns landsting, Västerbotten läns landsting, Centrum för rättvisa, Fastighetsägarna Sverige, Företagarna, Handikappförbunden, Hyresgästföreningen, Lika unika - federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Sveriges domareförbund har inbjudits att lämna synpunkter, men har avstått från att yttra sig eller inte hörts av.

Yttranden har därutöver kommit in från Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Polisförbundet, Växjö kommun och Småföretagarnas Arbetslöshetskassa. Prop. 2018/19:132
Bilaga 6

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om bidragsbrottslagen (2007:612)
dels att 1–6 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, *en arbetslöshetskassa* och som *betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån)*.

Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men inte betalas ut till den enskilde (ekonomiskt stöd).

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.

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 *eller ett ekonomiskt stöd* felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

3 §

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

Vid bedömningen om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas

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

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

Vid bedömningen *av* om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas

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.

Om gärningen med hänsyn till beloppet, *riskan för slutlig ekonomisk skada* och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

5 §

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

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

6 §²

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

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

7 §

Bestämmelserna i 35 kap. 1 § brottsbalken hindrar inte att en person får dömas till påföljd för bidragsbrott som är ringa enligt 2 § eller vårdslöst bidragsbrott enligt 4 §, om den misstänkte häktats eller fått del av åtal för brottet inom fem år från brottet.

² Senaste lydelse 2014:667.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

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

Prop. 2018/19:132
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 1–4 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, *pensioner* och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *en kommun* eller *en arbetslöshetskassa* och som betalas ut till en enskild person (*ekonomisk förmån*).

Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men inte betalas ut till den enskilde (ekonomiskt stöd).

2 §²

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunerna* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

3 §

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån *eller ett ekonomiskt stöd* har beslutats eller

¹ Senaste lydelse 2009:1015.

² Senaste lydelse 2009:1015.

eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

4 §

Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån *eller ett ekonomiskt stöd* har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-05-09

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Ett starkare skydd för välfärdssystemen

Enligt en lagrådsremiss den 25 april 2019 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612),
2. lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Elisabeth Sundin.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen

1 §

Genom det föreslagna andra stycket utvidgas lagens tillämpningsområde till att även avse stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men inte betalas ut till den enskilde (ekonomiskt stöd).

Av remissen framgår att andra stycket är avsett att träffa stöd som betalas ut till annan än den enskilde. Vid föredragningen har framkommit att formuleringen ”inte betalas ut till den enskilde” har valts i stället för ”betalas ut till annan än den enskilde” eftersom stödet i vissa fall kan lämnas i form av en kreditering på ett skattekonto.

Enligt Lagrådets mening bör det angivna syftet med utvidgningen, att lagen ska omfatta stöd som betalas ut till annan än den enskilde, framgå av lagtexten. Att även stöd som lämnas genom att ett skattekonto krediteras omfattas bör kunna tydliggöras genom att uttrycket ”betalas ut till eller tillgodoräknas annan än den enskilde” väljs (jfr formuleringen i 2 § skattebrottslagen, 1971:69).

Efter viss ytterligare språklig justering föreslås följande lydelse av paragrafen.

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån).

Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

2 §

För att paragrafen tydligt ska omfatta även krediteringar på ett skattekonto bör den justeras på följande sätt.

...en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, döms...

5 §

Av skäl som angetts vid 1 och 2 §§ bör efter ”utbetalning” införas ”eller tillgodoräknande”.

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

1 §

Paragrafen bör justeras på motsvarande sätt som Lagrådet föreslagit vid 1 § förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen.

3 §

I linje med vad som tidigare angetts bör första meningen justeras på följande sätt.

...en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ...

I andra meningen bör efter ”förmån” läggas till ”eller stöd”.

4 §

Paragrafen bör justeras på motsvarande sätt som 3 § första meningen.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Linde, Ekström, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutar proposition 2018/19:132 Ett starkare skydd för välfärdssystemen