GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

”Rätt ska vara rätt”

- En diskursanalys av lagförslag gällande bidragsbrottslighet under åren 2005–2018

Författare: Vilma Bjerkås

Handledare: Sara Stendahl

Examinator: Therese Bäckman

Examensarbete, 30 hp, höstterminen 2024 Juristprogrammet, Juridiska Institutionen

Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
BrB	Brottsbalken (1962:700)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CSN	Centrala studiestödsnämnden
ESV	Ekonomistyrningsverket
FUT-delegationen	Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
Prop.	Proposition
RRV	Riksrevisionen
SFB	Socialförsäkringsbalken (2010:110)
SOU	Statens offentliga utredningar

Innehållsförteckning

1.1 Bakgrund ... 1

1.2 Syfte och frågeställningar ... 2

1.3 Metod och material ... 3

1.4 Teoretiskt ramverk ... 6

1.5 Avgränsningar och begreppsanvändning ... 9

1.5.1 Avgränsningar ... 9

1.5.2 Begreppsanvändning ... 9

1.6 Tidigare forskning ... 10

2. Tidiga straffrättsliga- och kriminalpolitiska överväganden gällande bidragsbrottslighet ... 13

2.1 1968 års brottsmålsutredning ... 13

2.2 Förmögenhetsbrottsutredningen ... 15

3. Bidragsbrottslag (2007:612) ... 18

3.1 Introduktion till bidragsbrottslagen ... 18

3.1.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde ... 19

3.1.2 Brottsförutsättningarna för bidragsbrott ... 19

3.1.3 Vårdslöst bidragsbrott ... 21

3.2 Gradindelning och övriga lagbestämmelser ... 22

3.2.1 Ringa och grovt bidragsbrott ... 22

3.2.2 Frivillig rättelse och anmälningsskyldighet ... 22

4. En nykriminalisering införs ... 24

4.1 Introduktion till diskursanalysen ... 24

4.2 Motiven till införandet av bidragsbrottslagen ... 26

4.2.1 Problemformulering ... 26

4.2.2 Orsaksförklaringar ... 29

4.2.3 Lösningsmekanismer ... 32

4.3 Sammanfattande reflektioner 37

5. Förslag om alternativa sanktionsformer **40**

5.1 Förslag om bidragsspärr 40

5.1.1 Problemformulering 40

5.1.2 Orsaksförklaringar 41

5.1.3 Lösningsmekanismer 43

5.2 Sammanfattande reflektioner 44

5.3 Förslag om administrativa sanktionsavgifter 46

5.2.1 Problemformulering 46

5.2.2 Orsaksförklaringar 47

5.2.3 Lösningsmekanismer 49

5.4 Sammanfattande reflektioner 51

6. Bidragsbrottslagen får utökat tillämpningsområde **53**

6.1 Lagförslag om utökat tillämpningsområde 53

6.1.1 Problemformulering 53

6.1.2 Orsaksförklaringar 56

6.1.3 Lösningsmekanismer 57

6.2 Sammanfattande reflektioner 58

7. Diskussion **60**

7.1 Den tidiga diskussionen kring bidragsbrottslighet i svensk rätt 60

7.2 Bidragsbrottslighet i offentligt tryck åren 2005-2018 61

7.3 Utformningen av lagstiftningen gällande bidragsbrottslighet 66

8. Avslutande reflektioner **71**

Käll- och litteraturförteckning **72**

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Ett grundläggande kännetecken för det svenska socialförsäkringssystemet är att det huvudsakligen är staten som organiserar och finansierar bidragssystemen.[1] Att socialförsäkringen präglas av stora offentliga utbetalningar innebär att systemet är beroende av en hög grad av regelefterlevnad. Socialförsäkringslagstiftningen har därför sedan en lång tid tillbaka innefattat sanktionsbestämmelser som haft till syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Enligt tidigare gällande bestämmelse i 20 kap. 3 § (1962:381) om allmän försäkring (AFL) fick Försäkringskassan dra in eller sätta ned ersättning om den försäkrade lämnade oriktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållanden som var av betydelse för rätten till ersättning. Dessutom kunde Försäkringskassan enligt 20 kap. 4 § AFL begära återbetalning av en redan utbetald ersättning om den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet som förorsakade att ersättning lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp.[2]

Även om socialförsäkringen är ett rättsområde som präglats av att använda sig av kontrollåtgärder i syfte att säkra regelefterlevnad riktas under 1990-talet ett ökat fokus kring den bristande regelefterlevnaden. Riksrevisionens rapport *Fusk- systembrister och fusk i välfärdssystemen* (RRV 1995:32) som visade att fusk, överutnyttjande och systembrister inom det svenska trygghetssystemen beräknades uppgå mellan 5-7 miljarder kronor om året beskrivs av Glenn Sjöstrand som en ”braständare” eftersom rapporten föranledde en intensiv debatt om bidragsbrottsligheten i Sverige.[3] Efterföljande år präglas av ett utökat initierande av utredningar rörande brott mot trygghetssystemen vilket slutligen leder till att riksdagen 2007 inför bidragsbrottslagen (2007:612).[4] Från att styrningen av socialförsäkringen huvudsakligen skett genom materiella lagbestämmelser i socialförsäkringslagstiftningen ansåg regering och

[1] Martina Axmin och Göran Lundahl, *Socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring: en introduktion till viktiga delar av Sveriges välfärdssystem*, 1 uppl. (Lund, Studentlitteratur, 2020) s. 24.

[2] Nuvarande bestämmelser återfinns i 110:53-58 §§ och 108 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110)

[3] Glenn Sjöstrand, *Fiffel-Sverige: sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*, (Malmö, Liber, 2005) s. 37.

[4] Se bland annat Riksrevisionsverkets rapporter *Förtidspension – fusk och systembrister* (RRV 1995:33) och *Bidragsförskott– effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer* (RRV 1995:34)

riksdag att en kriminalisering inom socialförsäkringsområdet var befogat. Kriminologen Anders Stenström menar att införandet av bidragsbrottslagen markerade ett skifte i styrningen av den svenska socialförsäkringen eftersom införandet av lagstiftningen innebar att kriminalisering introducerades som ett välfärdsstatligt styrmedel.[5] Mot bakgrund av det anförda anser jag därför att det är relevant att undersöka på vilka grunder den svenska lagstiftaren motiverade införandet av bidragsbrottslagen samt att undersöka den efterföljande rättsliga utvecklingen i arbetet mot bidragsbrottslighet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Bidragsbrottsligheten har under de senaste tre decennierna dragit till sig ökad politisk uppmärksamhet i många välfärdsstater vilket i sin tur har lett till att repressiva metoder, som kriminalisering, inom välfärden har kunnat legitimeras.[6] Jag anser att en sådan utveckling går att översätta i en svensk kontext. Införandet av bidragsbrottslagen innebar att kriminalisering introducerades som ett rättsligt angreppssätt för att säkerställa regelefterlevnad inom det svenska socialförsäkringssystemet. Den nya regleringen innebar även att bidragsbrottslighet blev ett allt hetare ämne för både riksdag och regering och lagförslagen för att motverka brottsutvecklingen har efter införandet av bidragsbrottslagen avlöst varandra. Uppsatsen syftar därför till att synliggöra de överväganden som den svenska lagstiftaren uttryckt i arbetet för att motverka bidragsbrottslighet. De specifika frågeställningarna lyder:

- Hur såg den rättsliga diskussionen kring bidragsbrottslighet ut innan införandet av bidragsbrottslagen?

- Hur har problembilden av bidragsbrottslighet konstruerats i statliga utredningar och propositioner under åren 2005-2018?

- Har konstruktionen av bidragsbrottsligheten påverkat utformningen av lagstiftningen?

[5] Anders Stenström, "Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden", *British Journal of Criminology* 61, nr. 3 (2021) s. 773.

[6] Scarlet Wilcock, *Policing Welfare Fraud: The Government of Welfare Fraud and Non-Compliance*, (New York, Routledge, (2024) s. 1.

1.3 Metod och material

Jag har valt att dela in uppsatsen i två delar. Den första delen av uppsatsen består av kapitel två och tre som är kontextavsnitt och syftar till att förse läsaren med en bakgrund till efterföljande kapitel. Den metodologiska utgångspunkten för den första delen av uppsatsen består av en rättsutredande ansats. Kapitel två knyter an till den inledande frågan i uppsatsen och består av en redogörelse för tidigare statliga utredningar som undersökt lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser rörande brott mot trygghetssystemen. Materialet i denna del är SOU 1973:13 *Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk* och SOU 1983:50 *Översyn av lagstiftningen utom förmögenhetsbrott*. Kapitel tre består av en redogörelse av bidragsbrottslagen. Materialet i denna del är förarbetena till bidragsbrottslagen och relevant rättslig doktrin.

Den andra delen av uppsatsen, kapitel fyra, fem och sex knyter an till uppsatsens andra och tredje frågeställningar. Den metodologiska utgångspunkten för denna del i uppsatsen bygger på en diskursanalytisk metod. Valet att använda mig av en sådan metod motiveras främst eftersom jag kommer att besvara frågeställningarna genom en närläsning av utvalt offentligt tryck och en diskursanalytisk metod kan i det hänseendet ge god vägledning då analysen erbjuder en speciell och breddad form av textanalys.[7] Göran Bergström och Kristina Boréus beskriver att inom diskursanalysen finns det flera olika sätt att sortera innehållet i en text och ett sådant sätt kan vara att strukturera textinnehållet med hjälp av analysverktygen problem, orsaker till problem och lösningar till problem.[8] Diskursanalysen bygger därför på analysverktygen *problemformulering*, *orsaksförklaringar* och *lösningsmekanismer*. En mer utförlig redogörelse för hur diskursanalysen har gått till beskrivs i avsnitt 4.1.

Valet att använda mig att dessa analysverktyg har även sin bakgrund i Ulf Mörkenstams avhandling *Om ”Lapparnes privilegier”: föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997*. Genom att fokusera de problem som formulerats i svensk samepolitik, de orsaker som anges och hur de ska lösas undersöker Mörkenstam hur samer som grupp konstituerats i

[7] Göran Bergström och Kristina Boréus, *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3 uppl. (Lund, Studentlitteratur, 2012) s. 353.

[8] Bergström och Boréus, *Textens mening och makt*, s. 411.

svenskt offentligt tryck.[9] Mörkenstam beskriver att i diskussioner om vad som är ett politiskt problem, vad som anses vara orsak till problemen och hur lösningar ska konstrueras, framträder den föreställningsvärld som legitimerar en viss typ av handling.[10] Även om fokusområdet i denna uppsats skiljer sig från Mörkenstams anser jag att min undersökning drivs av ett liknande syfte, det vill säga att analysera konstituerandet av ett problemområde i svenskt offentligt tryck, vilket i sin tur motiverar att jag använder av en liknande metodologisk grund som Mörkenstam.

Dispositionsmässigt är diskursanalysen är indelad i tre delar. Den första delen behandlas i kapitel fyra och består av en analys av förarbetena till bidragsbrottslagen. Materialet är kommittédirektiv 2005:51 *Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag*, SOU 2006:48 *Bidragsbrott* och proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*. Den andra delen behandlas i kapitel fem och består av en analys gällande lagförslagen om bidragsspärr och administrativa sanktionsavgifter. Materialet gällande lagförslaget om bidragsspärr är kommittédirektivet 2007:176 *Bidragsspärr* och SOU 2008:100 *Bidragsspärr*. Materialet gällande lagförslaget om administrativa sanktionsavgifter är kommittédirektivet 2009:66 *Administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen* och SOU 2011:3 *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*. Den avslutande delen behandlas i kapitel sex och består av en analys av förarbetena gällande utvidgningen av bidragsbrottslagen tillämpningsområde. Materialet är kommittédirektivet 2016:61 *Utvärdering av bidragsbrottslagen*, SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra och proposition* 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*.

Valet att använda mig av en diskursanalytisk metod motiveras även av att diskursanalysen är en empirisk undersökning som skiljer sig från den första delen i uppsatsen där jag i större utsträckning rör mig i ett rättsinternt perspektiv. Håkan Andersson beskriver att om man anslår diskursteoretiska synpunkter på den rättsliga analysen kommer man bli varse ett skifte från frågor av karaktären ”vad” till en favorisering av spörsmålen kring ”hur”.[11] I stället för att försöka definiera och fastslå ”vad” rätten är, dess fundament, fasta beståndsdelar och

[9] Ulf Mörkenstam, *”*Om ”Lapparnes privilegier”: föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997” (diss, Stockholms Universitet, 1999) s. 4.

[10] Mörkenstam, ”Om ”Lapparnes privilegier”, s. 57

[11] Håkan Andersson, ”Postmoderna och diskursteoretiska verktyg inom rätten” i *Juridisk metodlära*, red. Maria Nääv och Mauro Zamboni, 2 uppl. (Studentlitteratur, Lund, 2018), s. 352.

ändamål menar Andersson att den rättsliga aktiviteten i diskursanalysen fokuserar på ”hur” rätten konstrueras och ”hur” man i de enskilda fallen skapar och legitimerar rättsliga lösningar.[12] Det övergripande syftet med denna uppsats är att synliggöra de överväganden som den svenska lagstiftarens uttryckt i arbetet för att motverka bidragsbrottslighet vilket innebär att jag är intresserad av, som Andersson beskriver, hur rätten har konstruerats och på vilka grunder den svenska lagstiftaren legitimerade vissa rättsliga lösningar.

I detta sammanhang ska den normativa kritik som riktas mot diskursanalysen kort beröras. En metodologisk svårighet som diskursanalysen stöter på handlar om var gränsen ska sättas mellan det diskursiva och det icke diskursiva och hur diskursanalysen ska hantera icke diskursiva kontexter.[13] En återkommande kritik är därmed att diskursanalysen tenderar att vara relativistisk. De tillkortakommanden som diskursanalysen uppvisar kan dock i viss mån repareras av en tydlig transparens kring metodologiska och teoretiska överväganden. Bergström och Boréus beskriver att noggranna förklaringar av hur diskursanalysen har gått till ökar möjligheten för god intersubjektivitet och därmed möjligheten för andra att nå samma resultat.[14] Bergström och Boréus beskriver vidare att utvecklade analysverktyg ökar möjligheten till intersubjektivitet.[15] Valet att använda mig av analysverktygen *problemformulering*, *orsaksförklaringar* och *lösningsmekanismer* motiveras därför inte enbart av lämplighetsskäl utan ska även tolkas som ett metodologiskt övervägande för att undvika sådana fallgropar som diskursanalysen riskerar att hamna i. Analysverktygen fungerar därmed dels som redskap vid struktureringen och inläsningen av det valda materialet, dels som hjälpmedel för att undvika en relativistisk analys. Det teoretiska ramverket som presenteras i avsnitt 1.4 är även ett komplement som bidrar till att vetenskaplig godtycklighet så mycket som möjligt undviks.

[12] Andersson, ”Postmoderna och diskursteoretiska verktyg inom rätten” s. 352-353.

[13] Bergström och Boréus, *Textens mening och makt*, s. 402-403.

[14] Ibid s. 406.

[15] Ibid s. 405.

1.4 Teoretiskt ramverk

Även om en diskursanalytisk metod kan användas på flertalet möjliga områden kan den inte sättas in i vilken teoretisk ram som helst, det är därför viktigt att en sådan metod inte används lösryckt från en teoretisk grund.[16] Det teoretiska ramverket i uppsatsen är forskaren Scarlet Wilcocks och kriminologen Anders Stenströms teoretiska utgångspunkter rörande att kriminalisering i större utsträckning används som ett välfärdsstatligt styrmedel. Jag kommer att använda deras teoretiska bidrag för att analysera införandet av bidragsbrottslagen och efterföljande rättslig utveckling.

Scarlett Wilcock beskriver i boken *Policing Welfare Fraud: The Government of Welfare Fraud and Non-Compliance* att västerländska välfärdsstater använder alltmer repressiva styrmedel och en nyckelaspekt i denna utveckling är de politiska krafttagen i arbetet för att motverka bidragsbrottslighet.[17] Wilcock menar att frågan om bidragsbrottslighet under de senaste tre decennierna dragit till sig ökad politisk uppmärksamhet i många välfärdsstater vilket i sin tur har lett till att repressiva metoder inom välfärden har kunnat legitimeras:

> ”Politicians and welfare officials have mobilised and inflated the ostensible problem of welfare non-compliance and fraud to legitimise the use of criminal justice reasoning and tools to intervene in and scrutinise the lives of welfare recipients.”[18]

Wilcock poängterar dock att västerländska välfärdssystem har en lång historia av att använda straffrättslig logik för att reglera överträdelser i välfärden och särskilt inom socialförsäkringsområdet.[19] I takt med utbyggandet av statliga välfärdsförmåner utvecklades samtidigt rättsliga kontrollmekanismer för att säkerställa att enbart berättigade individer skulle kunna tillgodoräkna sig de förmåner som välfärdsstaten erbjöd.[20] Även om styrningen i de allra flesta välfärdsstater bygger på en inneboende kontroll är Wilcocks centrala argument att det utökade användandet av kriminalisering i välfärden representerar ”a new kind of welfare governance”:

[16] Winther Jørgensen & Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 10.

[17] Wilcock, *Policing Welfare Fraud: The Government of Welfare Fraud and Non-Compliance*, s. 1.

[18] Ibid s. 2.

[19] Ibid s. 19.

[20] Ibid s. 19.

[…] the emergence of contemporary welfare compliance regimes represents a form of 'governing through fraud' in which the threat of welfare fraud has effectively necessitated a regime of criminalisation within the welfare state."[21]

Wilcock hävdar att en effekt av styrningen av välfärden genom 'governing through fraud' är att alltmer repressiva metoder används som ett sätt att begränsa individers tillgång och rätt till socialförsäkringssystemet.[22] Wilcock hävdar att en sådan styrning har bidragit till en hårdare syn på 'welfare use':

"In this conceptual environment, a large proportion of welfare use is presumed to be unnecessary, even harmful, as it contributes to passive 'welfare dependency '[…] This way of thinking about the welfare state and its recipients has enabled and necessitated the creation of vast welfare compliance regimes."[23]

Även om fokus i Wilcocks bok är det australienska välfärdssystemet beskriver hon att utvecklingen av styrningen i välfärden genom 'governing through fraud' kan appliceras brett och poängterar särskilt att inte ens de skandinaviska välfärdsstaterna har varit immuna mot denna utveckling.[24] Anders Stenström beskriver i artikeln *Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden* en liknande utveckling som Wilcock i en svensk kontext. Stenström beskriver att under 1990-talet och framåt riktades ett allt större fokus på det växande problemet gällande bidragsbrottslighet i den offentliga debatten. Stenström beskriver vidare att det ökade fokuset kan förklaras utifrån diskursen i den offentliga debatten:

"This discourse presented the integrity, legitimacy and survival of the social insurance system as being increasingly threatened by rising levels of both deliberate and unintentional errors."[25]

Stenström menar att införandet av bidragsbrottslagen markerade ett skifte i styrningen av den svenska socialförsäkringen eftersom lagstiftningen innebar att kriminalisering introducerades

[21] Wilcock, *Policing Welfare Fraud: The Government of Welfare Fraud and Non-Compliance*, Introduction.

[22] Ibid, Introduction.

[23] Ibid s. 2.

[24] Ibid s. 1.

[25] Stenström, "Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden", s. 779.

som ett välfärdsstatligt styrmedel.[26] Stenström beskriver dock att införandet av bidragsbrottslagen inte innebar ett stort rättsligt skifte eftersom brott mot de svenska trygghetssystemen, innan införandet, kunde beivras straffrättsligt genom 9 kap. 1 § BrB. Stenströms centrala argument är snarare att bidragsbrottslagen gav uttryck åt en lagstiftning som innehöll element av repression:

> "This statute did not articulate a new will to punish citizens since recipients faced fraud charges even prior to 2007. Instead, its novelty lies in the way it regulates welfare fraud in a separate statute and, perhaps, more importantly, in the ways repression and coercion came to be administered."[27]

Det skifte i styrningen av socialförsäkringen som Stenström beskriver var inte *att* bidragsbrottslagen infördes, utan de konsekvenser som nykriminaliseringen innebar för socialförsäkringssystemet som sådant:

> "What I would argue is intriguing with the Swedish case, however, is the effects that criminalization had at the administrative level; that is to say, Sweden's vision of how insurance should be administered and social justice delivered."[28]

[26] Stenström, "Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden", s. 773.

[27] Ibid s. 780.

[28] Ibid s. 780.

1.5 Avgränsningar och begreppsanvändning

1.5.1 Avgränsningar

Som berörts i avsnitt 1.3 består det huvudsakliga materialet i diskursanalysen av offentligt tryck, främst kommittédirektiv, statliga utredningar och propositioner. En generell kommentar är att ett urval har gjorts utifrån bedömd relevans och med hänsyn till uppsatsens omfång.

Olika aspekter rörande missbruk av de svenska trygghetssystemen har behandlats i flertalet statliga utredningar vilket medför att det offentliga trycket är relativt omfattande.[29] Gällande materialet i diskursanalysen har därför ett urval gjorts att enbart undersöka förarbeten som uttryckligen behandlar lagförslag vars syfte är motverka bidragsbrottslighet. Förarbetena till bidragsbrottslagen är därmed ett givet materialval, även lagförslagen gällande administrativa sanktionsavgifter och bidragsspärr samt lagförslaget gällande en utvidgning av bidragsbrottslagen tillämpningsområde.

1.5.2 Begreppsanvändning

Det bör nämnas att det råder viss begreppsförvirring inom aktuellt område särskilt eftersom det finns olika bilder av vad som avses i begrepp som till exempel felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och bidragsbrott.[30] Begreppet välfärdsbrottslighet är ett vitt begrepp och kan innehålla brottslighet mot en mängd olika system och aktörer.[31] Felaktiga utbetalningar är också ett brett begrepp och innefattar avsiktliga fel men också oavsiktliga fel som kan begås av enskilda eller av myndigheterna.[32] Ett annat vanligt begrepp är ”missbruk” som används i olika betydelse och ibland synonymt med ”överutnyttjande”.[33] Eftersom uppsatsen syftar till att synliggöra de överväganden som den svenska lagstiftaren uttryckt i arbetet för att

[29] Se bland annat SOU 2008:74 Rätt och riktigt- Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystem, SOU 2014:16 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, SOU 2019:59 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35 Kontroll för ökad tilltro- en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

[30] SOU 2023:52 *Ett starkt och samlat skydd av välfärdssystemen* s. 253.

[31] Ibid s. 294.

[32] Ibid s. 150.

[33] Prop. 2006/07:80 *Bidragsbrottslag* s. 22.

motverka bidragsbrottslighet och därmed består av förarbeten som uttryckligen behandlar lagförslag vars syfte är motverka bidragsbrottslighet har jag valt att använda mig av begreppet *bidragsbrottslighet*. Begreppet bidragsbrottslighet har en snävare innebörd än begrepp som välfärdsbrottslighet, felaktig utbetalningar och missbruk eftersom bidragsbrottslighet enbart omfattar brott som regleras i bidragsbrottslagen.[34]Avgränsningen i bidragsbrottslagen är en definition av hur man valt att kategorisera och avgränsa viss brottslighet riktad mot välfärdssystemen.[35] Undantag från denna begreppsanvändning sker dock vid hänvisning till material som använder sig av andra begrepp.

1.6 Tidigare forskning

Bidragsbrottslighet är ett ämne som varit föremål för flertalet studier, rapporter och kartläggningar av olika slag. Brottsförebyggande rådet, Ekonomistyrningsverket, Inspektionen för socialförsäkringen är exempel på offentliga aktörer som har följt utvecklingen och omfattningen av bidragsbrottslighet ur olika perspektiv.[36]

Bidragsbrottslighet som rättsvetenskapligt forskningsområde är dock relativt outforskat vilket medför att doktrinen är sparsam. Ett nämnvärt bidrag är Helén Örnemark Hansens avhandling *Bidragsbedrägeri*. Avhandlingen kretsar kring en problematisering av 9:1 BrB utifrån dess ändamålsenlighet att reglera bidragsmissbruk, där Örnemark Hansen konstaterade att den dåvarande regleringen innebar svårigheter att bevisa uppsåt vid bidragsbedrägeri. [37] Ett ytterligare rättsvetenskapligt bidrag är Fredrik Anderssons avhandling *Fusk med personförsäkring – med siktet inställt på allmän och privat försäkring*. Genom en fallstudie och enkätundersökning undersökte Andersson tillvägagångsätten vid fusk med allmän och privat försäkring.[38] De kartlagda tillvägagångsätten prövades därefter mot bestämmelsen i 9:1 BrB. Likt Örnemark Hansen bestod huvuddragen i Anderssons slutsatser att de största

[34] Prop. 2006/07:80 s. 79.

[35] SOU 2023:52 s. 294.

[36] BRÅ, ESV, ISF är olika myndigheter med olika kärnuppdrag och verksamhetsmål vilket innebär att fokusområden i deras studier skiljer sig åt. Den intresserade hänvisas till respektive myndighets sida där deras rapporter finns tillgängliga.

[37] Helén Örnemark Hansen, ”Bidragsbedrägeri” (diss, Lunds Universitet, 1995) s. 12.

[38] Fredrik Andersson, ”Fusk med personförsäkring – med siktet inställt på allmän och privat försäkring” (diss, Lunds Universitet, 2007) s. 12.

svårigheterna med att applicera 9:1 BrB på fusk med försäkringar var att bevisa att de subjektiva rekvisiten var uppfyllda.

För diskursanalytiska bidrag gällande bidragsbrottslighet får man vända blicken till andra discipliner än rättsvetenskapen. [39] Ragnar Lundströms, docent vid sociologiska institutionen vid Umeå universitet, undersökte i sin avhandling *Den kalkylerande medborgaren: Bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990-2010* hur svenska dagstidningar under 1990-2010 skrev om bidragsfusk. Lundströms analys bestod i hur diskurser om bidragsfusk bidragit till att forma synen på den ideala, eller önskvärda, relationen mellan välfärdsstaten och medborgaren.[40]

Ett bredare forskningsfält gällande kriminalisering och dess påverkan på välfärdsstaten återfinns i en internationell kontext. Kaaryn Gustafson har i sin forskning undersökt hur överlappningen i det amerikanska välfärdssystemet och straffrättssystemet påverkar enskildas möjlighetsvillkor. Loïc Wacquant är känd för sin teori ”the punitive state” som fokuserar på hur nyliberal politik bidragit till nedskärningar i välfärden och en ökad bestraffning av marginaliserade grupper. David Garlands forskning är bland annat inriktad på hur brottsbekämpning genom ’crime control’ kan kopplas till nedskärningar i den amerikanska välfärden.[41]

---

[39] Även om den diskursanalytiska metoden inte är en vedertagen metodmodell i den rättsvetenskapliga disciplinen finns det bidrag där diskursanalys använts som tillvägagångsätt. Se bland annat Ulrika Anderssons avhandling *Hans ord eller hennes? En könsteoretisk analys av straffrättsligt skydd mot sexuella övergrepp,* Monica Burmans avhandling *Straffrätt och mäns våld mot kvinnor. Om straffrättens förmåga att producera jämställdhet* och Moa Bladini avhandling *I objektivitetens sken - en kritisk granskning av objektivitetsideal, objektivitetsanspråk och legitimeringsstrategier i diskurser om dömande i brottmål.*

[40] Ragnar Lundström, ”Den kalkylerande medborgaren: bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990–2010” (diss, Umeå Universitet, 2012), s. 3. För ytterligare fördjupning i Lundström, se: “Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK”, *European Journal of Communication* 28, nr 6 (2013): s. 630-645 och “Between the exceptional and the ordinary: A model for the comparative analysis of moral panics and moral regulation”, *Crime, Media, Culture* 7, nr 3 (2011): s. 313-332.

[41] Se Kaaryn Gustafson, “The Criminalization of Poverty”, *The Journal of Criminal Law & Criminology* 99, nr 3 (2009): 643-716. Loïc Wacquant, *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*, (London: Duke University Press, 2009) David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, (Oxford: Oxford University Press, 2001)

1.7 Disposition

Uppsatsen består av två delar. Den första delen av uppsatsen består av kapitel två och tre. Kapitel två består av en redogörelse för tidigare statliga utredningar som undersökt lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser rörande missbruk av de svenska trygghetssystemen. Kapitel tre består av en redogörelse av bidragsbrottslagen.

I efterföljande kapitel kommer diskursanalysen att ta plats. Dispositionsmässigt är diskursanalysen är indelad i tre delar. Den första delen behandlas i kapitel fyra och består av en analys av förarbetena till bidragsbrottslagen. Den andra delen behandlas i kapitel fem och består av en analys gällande lagförslagen om bidragsspärr och administrativa sanktionsavgifter. Den avslutande delen behandlas i kapitel sex och består av en analys av förarbetena gällande utvidgningen av bidragsbrottslagen tillämpningsområde. Uppsatsen avslutas med kapitel sju som består av en analys av det insamlade materialet och i kapitel åtta redovisas avslutande reflektioner.

2. Tidiga straffrättsliga- och kriminalpolitiska överväganden gällande bidragsbrottslighet

Följande kapitel knyter an till den inledande frågan i uppsatsen och syftar till att belysa de överväganden som återfinns i tidigare statliga utredningar som undersökt lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser rörande missbruk av de svenska trygghetssystemen.

2.1 1968 års brottsmålsutredning

1968 tillsatte regeringen en utredningen med uppdraget att undersöka var gränsen skulle gå för det straffrättsliga ingripandet vid mindre överträdelser på förmögenhetsrättens område.[42] Utredningen tog namnet 1968 års brottsmålsutredning. I betänkandet *Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk* konstaterades det att den vanligaste typen av brott mot allmän försäkringskassa utgjorde bedrägeri vilket gjorde att sjukförsäkringsmissbruket blev en central fråga för brottsmålsutredningen.

I betänkandet framhölls det att undersökningar visade att en stor del av anmälda brott mot allmän försäkringskassa inte ledde till åtal på grunden att brott inte kunde styrkas.[43] Det konstaterades att själva bedrägerikonstruktionen i 9 kap. 1 § BrB medförde svårigheter eftersom den åtalade inte sällan frikändes på subjektiva grunder och därför behandlade utredningen förslaget om att reglera straffbarheten vid sjukförsäkringsmissbruk genom en särskild straffbestämmelse.[44] Den särskilda straffbestämmelsen skulle innebära straffansvar om ”någon genom förtigande eller lämnande av positiva uppgifter vilseledde försäkringskassan rörande förhållanden som påverkar rätten till sjukpenning” och straffbarheten skulle gälla såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma förfaranden.[45]

Brottsmålsutredningen menade dock att ett införande av en straffbestämmelse gällande sjukförsäkringsmissbruket inte var förenlig med en modern kriminalpolitik och påpekade att rättsvårdens resurser i ökad utsträckning skulle koncentreras till allvarligare brott och andra

[42] SOU 1973:13 *Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk* s. 131.

[43] SOU 1973:13 s. 123.

[44] Ibid s. 133.

[45] Ibid s. 133.

åtgärder än straff kunde visa sig vara lämpligare.[46] Straffrättens roll skulle enligt utredningen begränsas och istället skulle resurser läggas på att försöka finna andra sanktioner än straff vid mindre normöverträdelser:

”Straffet bör som regel vara samhällets yttersta medel som skall tillgripas först när andra sanktioner inte finns att tillgå eller inte kan anses tillräckligt verkningsfulla.”[47]

Utredningen kritiserade även den stränga attityd som de menade att samhället intog till sjukförsäkringsmissbruket:

”Det kan sålunda inte vara riktigt att sjukförsäkringsmissbruk generellt skall tillmätas högt straffvärde endast därför att det rör sig om brott mot en social välfärdsanordning och ett allmänt intresse. Ej heller kan det vara försvarligt att lägga skärpta straffbarhetssynpunkter på sjukförsäkringsmissbruk under hänvisning till att en allvarlig bedömning av dessa fall krävs för att systemet med sjukförsäkring överhuvudtaget skall kunna fungera.”[48]

En sådan inställning menade utredningen skulle ha ”allmän räckvidd och därmed kunna åberopas vid alla former av bidrags- och understödsverksamhet”.[49] I stället för att införa en straffbestämmelse menade utredningen att arbetet istället skulle inriktas på att ge försäkringskassorna möjlighet att med egna medel klara upp sjukförsäkringsmissbruket.[50] I betänkandet presenterades därför förslaget att införa ett administrativt sanktionssystem. Det administrativa sanktionssystemet skulle innebära att försäkringskassorna kunde påföra av en avgift om den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit uppgifter av betydelse för rätten till sjukpenning.[51] Brottsmålsutredningens förslag om ett administrativt sanktionssystem ledde dock inte till någon lagstiftning.

I detta sammanhang anser jag dock inte att det var utredningens förslag om ett administrativt sanktionssystem som är av störst intresse utan det är de kriminalpolitiska överväganden som

[46] SOU 1973:13 s. 9.

[47] Ibid s. 15.

[48] Ibid s. 131-132.

[49] Ibid s. 132.

[50] Ibid s. 135.

[51] Ibid s. 145.

utredningen gav uttryck för som är intressanta. Den negativa inställningen till att införa en särskild straffbestämmelse vid sjukförsäkringsmissbruk motiverades av att en restriktiv kriminalpolitik var att föredra framför en utökad kriminalisering. Utredningen uttalade att ”det torde vara en allmän princip inom svensk sociallagstiftning att undvika straffbestämmelser som riktas mot sådana bidrags- och understödstagare som lagen avser att tillgodose”.[52] Som kommer att framgå står utredningens uttalanden i stark kontrast till senare utredningars överväganden.

2.2 Förmögenhetsbrottsutredningen

Tre år efter brottsmålsutredningen redovisat sitt betänkande fick förmögenhetsutredningen uppdraget att se över lagstiftningen om förmögenhetsbrotten. I betänkandet *Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott* diskuterade utredningen att införa straffansvar för oaktsamt bedrägeri samt för utnyttjande av annans villfarelse i vissa situationer. Utredningen menade att en bestämmelse om straffansvar för oaktsamt bedrägeri skulle kunna få praktisk betydelse vid bidragsmissbruk.[53]

Till grund för förslaget hänvisade utredningen till att det i stor omfattning förekom att personer fått för höga bostadsbidrag på grund av felaktiga inkomstuppgifter, men att detta endast i begränsad utsträckning lett till åtal och fällande domar.[54] Det huvudsakliga skälet för detta var svårigheter att konstatera att bidragsgivaren haft bedrägligt uppsåt:

> ”Eftersom inkomstuppgiften i ansökan om bostadsbidrag skall avse framtida inkomster, är det naturligt att denna i många fall i efterhand visar sig har varit felaktig utan att bedrägeriuppsåt därför förelegat.”[55]

Förmögenhetsutredning var dock negativt inställd till att införa straffansvar för oaktsamt bedrägeri. Utredningen anförde ”för att vilseledande skall anses föreligga är tillräckligt att gärningsmannen vidmakthåller en oriktig föreställning, som den andre redan förut hyser”.[56]

---

[52] SOU 1973:13 s. 134.

[53] SOU 1983:50 *Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrotten* s. 272.

[54] SOU 1983:50 s. 272.

[55] Ibid s. 272.

[56] Ibid s. 272.

Enligt utredningen skulle ett straffhot om oaktsamt bedrägeri därför vara otillbörligt betungande för exempelvis den som står i begrepp att sluta ett avtal.[57] Utredningen diskuterade därför istället att införa straffansvar vid utnyttjande av annans villfarelse under vissa omständigheter. En sådan bestämmelse skulle innebära straffansvar för den som ”förtiger en omständighet, varom det enligt lag, avtal, tjänst eller dylik ställning åligger honom att upplysa, och därigenom förorsakar den som borde ha fått upplysningen ekonomisk skada.”[58] Utredningen menade att en sådan bestämmelse skulle få särskild betydelse i underlåtenhetsfall:

> ”Straffansvar enligt en bestämmelse med sådant innehåll skulle kunna drabba den som underlåter att på föreskrivet sätt redovisa sådana uppgifter som är av betydelse för ett företags eller en persons rätt till bibehållet stöd eller bidrag eller för statens eller kommunens rätt att återkräva ett redan utbetalat bidrag eller stöd.”[59]

Utredningen menade dock att mycket talade emot att i brottsbalken införa en särskild straffbestämmelse för att komma åt sådant bidragsmissbruk som inte uppfyller rekvisiten för bedrägeri:

> ”En kriminalisering av underlåtenhet att lämna upplysningar om förhållanden, om vilka upplysningsskyldighet föreligger enligt lag eller avtal, skulle drabba många fler gärningstyper än sådan med anknytning till bidragsmissbruk och innebära en opåkallad nykriminalisering av avtalsbrott i privaträttsliga sammanhang.”[60]

Ett införa generellt straffansvar var därför enligt utredningen inte lämpligt. En lämpligare metod för att komma till rätta med bidragsmissbruket var istället att se över själva bidragssystemet i syfte att åstadkomma sådana regler om villkor och kontroll som bättre kunde stävja sådan missbruk.[61]

[57] SOU 1983:50 s. 272.

[58] Ibid s. 273.

[59] Ibid s. 273.

[60] Ibid s. 273.

[61] Ibid s. 273.

Likt brottsmålsutredningen visade förmögenhetsutredningen ett svalt intresse för att införa en straffbestämmelse för att komma åt bidragsmissbruket på annat sätt än genom bedrägeribestämmelsen i brottsbalken. Till skillnad från brottsmålsutredningen vars överväganden framförallt underbyggdes av en allmänt restriktiv hållning gällande en utökad kriminalisering framhöll förmögenhetsutredningen att en straffbestämmelse skulle innebära en opåkallad nykriminalisering i privaträttsliga sammanhang. Dock går det att konstatera att båda utredningar ansåg att en kriminalisering var en för långtgående rättlig åtgärd. Även om bidragsbrottslagen infördes 2007 demonstrerar 1968 års brottsmålsutredning och 1976 års förmögenhetsutredning att den rättsliga diskussionen kring brott mot trygghetssystemen har funnits en lång tid innan dess.

3. Bidragsbrottslag (2007:612)

För att läsaren ska förstå analysen i efterföljande kapitel är det centralt att redogöra för den rättsliga kontexten gällande bidragsbrottslighet. Kapitlet nedan består av en översikt av bidragsbrottslagen.

3.1 Introduktion till bidragsbrottslagen

Genom bidragsbrottslagen som trädde i kraft 2007 infördes särskilda straffbestämmelser som gäller utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen.[62] Införandet av bidragsbrottslagen innebar att två nya brottstyper infördes i rättsordningen: *bidragsbrott* (2 §) och *vårdslöst bidragsbrott* (4 §).[63] Innan införandet aktualiserades flera olika straffbestämmelser vid brott rörande bidrag och ersättningar inom trygghetssystemen, men i de allra flesta fall var brottsrubriceringen bedrägeri enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 §§ brottsbalken (BrB).[64]Andra brottsrubriceringar som kunde föranleda straffansvar var olovligt förfogande, urkundsförfalskning och osann eller vårdslös försäkran enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 §, 14 kap. 1 § och 15 kap. 10 § BrB.[65] Bidragsbrottslagen utgör dock en egen strafflagstiftning. I konkurrenshänseende har därför bidragsbrottslagen genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp företräde vilket innebär att om bidragsbrottslagen är tillämplig ska bedrägeribestämmelsen inte tillämpas.[66]

Att en lagstiftning betecknas som en specialstrafflagstiftning innebär inte enbart företräde i lagtolkningen utifrån principen lex specialis. Josef Zila beskriver att det som utmärker föreskrifterna i en specialstrafflagstiftning är att de ofta tar upp en fråga, ett visst beteende som förbjuds och förses med straff.[67] Bidragsbrottslagens speciella utformning som

[62] Sandra Friberg, Brottsbalk (1962:700) 9 kap. 1 § BrB, Karnov, 2020-01-01 (JUNO)

[63] Josef Zila, ”Bidragsfusk i Sverige. Historien om en kriminalisering” i *Ikke kun straf: festskrift til Vagn Greve*, red. Thomas Elholm, (Jurist- og Økonomforbundet, Köpenhamn, 2008) s. 656.

[64] SOU 2006:48 *Bidragsbrott* s. 69.

[65] SOU 2006:48 s. 69.

[66] Åklagarmyndigheten, *Bidragsbrott Inklusive assistansbedrägerier*, 2021:8 s. 7.

[67] Josef Zila, *Specialstraffrätten: en introduktion*, 9 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2019) s. 11.

omfattar stora delar av de förmåner som betalas ut av det offentliga och som dessutom straffbelägger både uppsåtliga och grovt oaktsamma förfaranden gör att lagen, trots dess få bestämmelser, har en stor inverkan på socialförsäkringsområdet.

3.1.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde

Bidragsbrottslagen omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala Studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller a-kassorna.[68] Före den 1 januari 2020 var tillämpningsområde begränsat till ekonomiska förmåner för personligt ändamål vilket innebar att visst socialpolitiskt stöd föll utanför tillämpningsområdet, exempelvis tandvårdsbidrag.[69]

Numera omfattas även ekonomiskt stöd av det straffbara området. Med ekonomiskt stöd avses ett stöd, ett bidrag eller en ersättning som kommer en enskild person tillgodo men som betalas ut till någon annan, vilket innebär att ekonomiskt stöd som är avsett för en enskild person men betalas ut till en annan juridisk person, i egenskap av till exempel arbetsgivare eller assistansanordnare omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde.[70]

3.1.2 Brottsförutsättningarna för bidragsbrott

2 § bidragsbrottslagen anger 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 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 för *bidragsbrott* till fängelse i högst två år.

Det handlingsrekvisit som anges i bestämmelsen är att någon lämnar en oriktig uppgift. I straffrättsliga sammanhang avses en oriktig uppgift inte endast osann uppgift utan även

[68] Åklagarmyndigheten, *Bidragsbrott Inklusive assistansbedrägerier*, 2021:8 s. 8.

[69] Ibid s. 8.

[70] Mari-Ann Roos, Bidragsbrottslag (2007:612) 2 § Bidragsbrottslag, Lexino 2022-03-22 (JUNO)

ofullständig uppgift, det vill säga ett partiellt förtigande av sanningen.[71] Enligt förarbetsuttalanden har sättet för uppgiftslämnandet ingen betydelse för bestämmelsernas tillämplighet vilket innebär att både skriftliga och muntliga uppgifter omfattas av lagens straffansvar.[72] 2 § bidragsbrottslagen tillämplighet förutsätter inte att den oriktiga uppgiften lämnas till den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen, exempelvis kan en felaktig uppgift avseende folkbokföringen som lämnas till Skatteverket medföra straffansvar om felaktigheten leder till fara för att en socialförsäkringsförmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp.[73]

Ett särdrag för 2 § bidragsbrottslagen är att underlåtenhet kan leda till straffansvar. Bidragsbrottet är nämligen konstruerat som ett äkta underlåtenhetsbrott på så sätt att det av lagtexten uttryckligen framgår att ”den som inte anmäler ändrade förhållanden när en sådan skyldighet föreligger enligt lag eller förordning” att även underlåtenhet att agera i vissa situationer kan leda till straffrättsligt ansvar.[74] I motiven till bidragsbrottslagen anfördes det att välfärdssystemens funktion i stor utsträckning byggde på att förmånstagare anmälde ändrade förhållanden och när en sådan anmälan inte gjordes ledde underlåtenhet ofta till en felaktig utbetalning.[75] Med hänsyn till välfärdssystemens funktionssätt var det därför av stor betydelse att införa en straffbestämmelse i fall av underlåtenhet.[76]

Ett ytterligare särdrag för bidragsbrottet är att 2 § bidragsbrottslagen är konstruerat med ett farerekvisit vilket innebär att bidragsbrott anses vara fullbordat redan när en oriktig uppgift lämnas till en myndighet eller när en anmälningsskyldighet åsidosätts.[77] Farerekvisitet innebär ett krav på att det ska föreligga en konkret fara för en felaktig utbetalning, vilket enligt förarbetsuttalanden normalt anses föreligger om den oriktiga uppgiften eller avsaknaden av en uppgift om ändrade förhållanden sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför.[78]

[71] SOU 2006:48 s. 126.

[72] Prop. 2006/07:80 s. 95.

[73] Ibid s. 95.

[74] Mari-Ann Roos, Bidragsbrottslag (2007:612) 2 § Bidragsbrottslag, Lexino 2022-03-22 (JUNO)

[75] Prop. 2006/07:80 s. 62.

[76] Ibid s. 62.

[77] Ibid s. 95.

[78] Ibid s. 95.

3.1.3 Vårdslöst bidragsbrott

4 § bidragsbrottslagen anger att 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. Införandet av bestämmelsen innebar att det straffbara området, jämfört med vad som omfattades av 9 kap. 1 § BrB, utvidgades till att även omfatta grovt oaktsamma beteenden.[79] Gärningar som i första hand kan anses vara grovt oaktsamma är enligt förarbetsuttalanden sådana fall där förmånstagaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån eller för förmånens storlek.[80] Det kan gälla avsevärt felaktiga inkomstuppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om boende, familje- och arbetsförhållanden som medför eller kan medföra felaktiga utbetalningar.[81]

Det ska dock påpekas att straffansvaret för grov oaktsamhet i första hand är förbehållna sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet.[82] Ett exemplifierande rättsfall gällande bedömningen av grov oaktsamhet är NJA 2013 s. 369. Den klagande hade i tidigare instanser dömts för vårdslöst bidragsbrott då hon i en ansökan om försörjningsstöd inte uppgett att hon erhållit 10 000 kronor i skatteåterbäring. HD anförde visserligen att kvinnan varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan läsa igenom den ordentligt, men eftersom det inte var visat att kvinnan kände till att hon var skyldig att redovisa den överskjutande skatten var det inte fråga om någon medveten oaktsamhet. Med hänsyn till förarbetsuttalanden ansåg HD att utrymmet att bedöma en sådan oaktsamheten som grov var begränsat och åtalet ogillades.

[79] Mari-Ann Roos, Bidragsbrottslag (2007:612) 4 § Bidragsbrottslag, Lexino 2022-03-22 (JUNO)

[80] Prop. 2006/07:80 s. 97.

[81] Ibid s. 97.

[82] Ibid s. 97.

3.2 Gradindelning och övriga lagbestämmelser

3.2.1 Ringa och grovt bidragsbrott

Vid sidan om huvudbrottet bidragsbrott av normalgraden finns det i bidragsbrottslagen ett ringa och ett grovt bidragsbrott. Ringa bidragsbrott har ingen särskild brottsbeteckning utan anges i 2 § bidragsbrottslagen. Till ringa brott hör främst gärningar som rör små belopp.[83] Även om beloppet har stor betydelse avgörs vad som är ett ringa brott med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet.[84]

I 3 § bidragsbrottslagen anges det att vid bedömningen av om brottet 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. Enligt förarbetsuttalanden är kvalifikationsgrunderna endast exemplifierande och på samma sätt som vid ringa brott måste hänsyn tas till samtliga omständigheter vid brottet.[85]

3.2.2 Frivillig rättelse och anmälningsskyldighet

Utöver de nämnda huvudbestämmelserna finns en bestämmelse om frivillig rättelse i 5 §, anmälningsskyldighet i 6 §. Enligt 5 § bidragsbrottslagen ska den som före utbetalning eller tillgodoräknande 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 inte dömas till ansvar. Straffriheten förutsätter att den korrigerade uppgiften leder till att förutsättningar finns för att ett korrekt beslut kan fattas.[86] I förarbetsuttalanden betonas det att rättelsen måste göras innan förmånen betalas ut vilket betyder att om förmånstagaren fått veta att han kommer att bli föremål för granskning kan de åtgärder han vidtar normalt inte sägas ha skett frivilligt.[87]

[83] Prop. 2006/07:80 s. 97.

[84] Ibid s. 96.

[85] Ibid s. 96.

[86] Ibid s. 98.

[87] Ibid s. 98.

6 § anger att de myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts. Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet.[88] Anmälan bör ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts men någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.[89]

[88] Prop. 2006/07:80 s. 99.

[89] Ibid s. 99.

4. En nykriminalisering införs

4.1 Introduktion till diskursanalysen

I kommande kapitel kommer diskursanalysen att ta plats. Metodologiska överväganden har berörts i avsnitt 1.3 men för att läsaren på bästa möjliga sätt ska kunna tillgodogöra sig diskursanalysen anser jag att det är nödvändigt att på ett mer utförligt sätt beskriva upplägget och mitt tillvägagångsätt.

Diskursanalysen syftar till att besvara uppsatsen andra och tredje frågeställning. För att besvara den första frågan *hur problembilden av bidragsbrottslighet konstruerats i statliga utredningar och propositioner under åren 2005-2018* har jag valt att genom en närläsning undersöka förarbeten vars syfte är att motverka bidragsbrottslighet. Analysen syftar till att synliggöra de överväganden som den svenska lagstiftarens uttryckt i arbetet för att motverka bidragsbrottslighet. En närläsning av de utvalda förarbeten kommer att bidra till att besvara uppsatsen tredje frågeställning.

Den avgränsning som berörts i avsnitt 1.5.1 får också betydelse för dispositionen i diskursanalysen. Jag har valt att enbart undersöka förarbeten som uttryckligen behandlar lagförslag vars syfte är motverka bidragsbrottslighet. Diskursanalysen är därför indelad i tre delar. Den första delen behandlas i detta kapitel och består av en analys av förarbetena till bidragsbrottslagen. Den andra delen behandlas i kapitel fem och består av lagförslagen gällande bidragsspärr och administrativa sanktionsavgifter. Den avslutande delen behandlas i kapitel sex och består av förarbetena gällande utvidgningen av bidragsbrottslagen tillämpningsområde.

Som berörts i avsnitt 1.3 har jag valt att bygga diskursanalysen på analysverktygen *problemformulering*, *orsaksförklaringar* och *lösningsmekanismer*. Valet att använda mig av dessa analysverktyg motiveras eftersom analysverktygen har använts som ett sätt att strukturera innehållet i utvalda förarbeten. Göran Bergström och Kristina Boréus beskriver för att komma åt innehållet i en text behövs ett tillvägagångsätt för att strukturera upp texten och ett sådant tillvägagångsätt kan vara att genomföra analysen med hjälp av begreppen *problem*,

orsaker till problem och *lösningar*.[90] Genom att använda sådana analysverktyg blir det möjligt att skapa en överblick av ett textinnehåll som gör det möjligt att hantera frågan om konstruerandet av en rättslig problembild.[91] Bergström och Boréus beskriver vidare att i en utredningstext finns det goda skäl att anta att man pekar ut problem, kanske vad som orsakar dessa och vilka lösningarna är.[92] Valet att använda mig av dessa analysverktyg motiveras därför även för att kunna identifiera återkommande argument och resonemang som lagstiftaren har uttryckt i förarbetena.

Den innehållsmässiga strukturen i det offentliga trycket har varit vägledande för inläsningen och tillämpningen av analysverktygen. SOU:er och propositioner består vanligtvis av ett bakgrundsavsnitt där behovet av ett rättsligt reformarbete beskrivs och avslutas med en presentation av förslag till lagstiftning. Jag har därför med hjälp av analysverktyget *problemformulering* kartlagt de grundläggande problem som framhålls i bakgrundsavsnittet i utvalda SOU:er och propositioner. Därefter har jag använts analysverktyget *orsaksförklaringar* för att identifiera de omständigheter som framhålls vara orsakerna till problemformuleringen. Jag har även i denna del koncentrerat mig till innehållet i bakgrundsavsnittet i utvalda SOU:er och propositioner. Analysverktyget *lösningsmekanismer* har jag använt för att undersöka de rättsliga lösningarna till problemen och därför koncentrerat mig till innehållet där lagförslagen presenteras i de utvalda SOU:er och propositioner.[93] Tillvägagångsätten bidrar till att besvara hur problembilden av bidragsbrottslighet konstruerats i det offentliga trycket.

Eftersom det är analysverktygen som är drivande i diskursanalysen har jag valt att inte presentera varje enskilt förarbete för sig. Kapitel fyra, fem och sex har istället delats in i tre rubriker som relaterar till respektive analysverktyg. Varje kapitel avslutas med sammanfattande reflektioner där en övergripande analys presenteras. Den huvudsakliga analysen görs dock i kapitel 7.

[90] Bergström och Boréus, *Textens mening och makt*, s. 495.

[91] Ibid s. 496.

[92] Ibid s. 495.

[93] Ibid s. 411.

4.2 Motiven till införandet av bidragsbrottslagen

4.2.1 Problemformulering

2005 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som skulle utreda behovet av en mer ändamålsenlig straffrättslig reglering i fråga om oegentligheter vid utbetalningar från trygghetssystemen.[94] I kommittédirektivet angavs det att utredaren särskilt skulle överväga lämpligheten att vid sidan av brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri införa särskilda straffbestämmelser på området.[95]

En central del av problemformuleringen i kommittédirektivet var omfattningen av oegentligheterna rörande ersättningar och bidrag. I kommittédirektivet nämndes Riksrevisionens rapport *Fusk - Systembrister och fusk i välfärdssystemen* (RRV 1995:32) från 1995 där det bedömdes att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister uppgick till 5-7 miljarder kronor. [96] I kommittédirektivet hänvisades det även till studier som Försäkringskassan genomfört. Undersökningar av den tillfälliga föräldrapenningen visade att andelen felaktiga ärenden uppgick till 6,4 procent vilket motsvarade en kostnad för staten på cirka 108 miljoner kronor per år och en granskning gällande aktivitetsstödet visade att 7,9 procent av dem som beviljats bidrag hade fuskat och kostnaden beräknades till 51–115 miljoner kronor.[97] Genomförda undersökningar visade enligt kommittédirektivet en bekymmersam utveckling:

> ”Även om de undersökningar som gjorts bör tolkas med en viss försiktighet finns det anledning att anta att det förekommer oegentligheter i samband med utbetalningar från våra trygghetssystem i större omfattning än vad man tidigare trott.”[98]

Kostnadskonsekvenserna av oegentligheterna medförde resonemang om det svenska trygghetssystemets legitimitet:

[94] Dir. 2005:51 *Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag* s. 1.

[95] Dir. 2005:51 s. 1.

[96] Ibid s. 1.

[97] Ibid s. 2.

[98] Ibid s. 4.

”Det är av största vikt att bidrag och ersättningar kommer just de personer till del som har rätt till sådant stöd. Bara den som är berättigad till ett bidrag eller en ersättning skall få del av dem. En förutsättning för att trygghetssystemens legitimitet och acceptans skall kunna upprätthållas är bl.a. att oegentligheter uppdagas och att straffvärda gärningar kan mötas med straff.”[99]

Uppdraget i kommittédirektivet resulterade i bidragsbrottsutredningens betänkande *Bidragsbrott*. Eftersom de undersökningar som nämndes i kommittédirektivet inte enbart omfattade kostnadskonsekvenser som kunde hänföras till bidragsbrottslighet uttalade bidragsbrottsutredningen i sitt betänkande ”det är en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning det förekommer att enskilda genom brott skaffar sig bidrag och ersättningar från de offentliga trygghetssystemen och hur stora kostnader det vållar samhället.”[100] Utredningen påpekade dock att eftersom socialförsäkringen i grunden var ett område som bestod av stora utbetalningar kunde att även ett begränsat missbruk kunde få betydande konsekvenser:

”Flera av undersökningarna har visat att brott och missbruk förekommer i viss utsträckning om än i relativt begränsad omfattning. Med hänsyn till den mycket stora mängd ärenden och utbetalningar som hanteras inom välfärdssystemen kan emellertid även ett mindre omfattande missbruk slutligt få stora konsekvenser för systemens förmåga att bevara den sociala tryggheten.”[101]

Till grund för sitt uttalande konstaterade bidragsbrottsutredningen att under 2005 uppgick statens samlade utgifter till cirka 731 miljarder kronor där socialförsäkringen var det mest betydelsefulla området ur samhällsekonomisk synvinkel eftersom den sammanlagda kostnaden för socialförsäkringen uppgick till 433 miljarder kronor.[102]

Bidragsbrottsutredningens betänkande resulterade i proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*. Till skillnad från bidragsbrottsutredningens relativt försiktiga inställning till de exakta kostnadskonsekvenserna av bidragsbrottsligheten uttalade regeringen i propositionen att ”mycket talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp”.[103] Till grund för detta uttalande

[99] Dir. 2005:51 s. 4.

[100] SOU 2006:48 s. 13.

[101] Ibid s. 13.

[102] Ibid s. 23.

[103] Prop. 2006/07:80 s. 35.

hänvisade regeringen till ett flertal undersökningar som genomförts efter att bidragsbrottsutredningen lämnat över sitt betänkande.

En undersökning som fick särskilt stor betydelse var en rapport från 2006 där Försäkringskassan undersökte omfattningen av fusk gällande förmånsslagen sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning, aktivitetsstöd, tandvård, assistansersättning, underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer.[104] Enligt Försäkringskassans bedömning var cirka 0,8 procent av utbetalningarna i de tio kontrollerade förmånsslagen föremål för brottsmisstanke, vilket motsvarade 1 miljard kronor av de 152 miljarder kronor som betalades ut.[105] Regeringen menade dock att Försäkringskassans uppskattning var alltför försiktig och hänvisade till jämförande studier som genomförts i andra länder. Övergripande uppskattningar i Storbritannien, Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA visade att felaktiga utbetalningar i dessa länder beräknades vara mellan 2 och 5 procent.[106] Regeringen konstaterade att även om de jämförande studierna inkluderade andra försäkringssystem än socialförsäkringen fanns det ingen anledning att anta att de svenska välfärdssystemen skulle vara mindre utsatta för brott än i dessa välfärdssystem.[107]

IFAU:s rapport gällande den tillfälliga föräldrapenningen var ytterligare en rapport som enligt regeringen talade för att Försäkringskassan bedömning var alltför försiktig. Resultatet i rapporten visade på att 22,5 procent av all utbetald tillfällig föräldrapenning härrörde från bidragsfusk eller misstänkta brott vilket motsvarade felaktiga utbetalningar till en summa av 650 miljoner kronor.[108] Som nämnt tidigare hade Försäkringskassan i en undersökning från 2002 uppskattat denna andel till 6,4 procent. Eftersom IFAU:s rapport baserades på en metod där myndigheten inte begränsat kontrollerna till enbart uppgifter från arbetsgivare utan även tagit in uppgifter från barnomsorg, skolor och arbetslöshetskassor drog regeringen slutsatsen att ju grundligare och mer omfattande undersökningar som genomfördes desto större blev det upptäckta missbruket.[109] Regeringen menade att de jämförande studierna i Storbritannien,

[104] Prop. 2006/07:80 s. 23.

[105] Ibid s. 23.

[106] Ibid s. 36.

[107] Ibid s. 36.

[108] Ibid s. 37.

[109] Ibid s. 37-38.

Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA och IFAU:s rapport gällande den tillfälliga föräldrapenningen talade för att Försäkringskassans uppskattning att endast 0,8 procent av utbetalningarna i de 10 undersökta förmånsslagen var föremål för brott kunde ifrågasättas.[110] Kostnaderna och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna kunde enligt regeringen innebära stora konsekvenser:

> ”Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar effekt på statens finanser och i förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer inte längre kan upprätthållas. En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt medför att regelefterlevnaden riskerar att försvagas.”[111]

4.2.2 Orsaksförklaringar

Orsaksförklaringarna till det tilltagande missbruket ansågs i förarbetena huvudsakligen bero på att den dåvarande straffregleringen inte var anpassad till de särskilda förhållanden som gällde för trygghetssystem. I kommittédirektivet påpekades det att det fanns skillnader mellan bidrags- och ersättningsbedrägerier:

> ”Det finns vissa skillnader mellan bidrags- och ersättningsbedrägerier och andra former av bedrägeri. Straffregleringen måste vara anpassad till de särskilda förhållanden som gäller för trygghetssystemen, särskilt när det gäller regleringens tydlighet och lättillgänglighet. Inte minst bör det vara tydligt att ansvar även kan följa när någon genom underlåtenhet har skaffat sig ett bidrag eller en ersättning.”[112]

Bidragsbrottsutredningen förde ett liknande resonemang i sitt betänkande och menade att till skillnad från många andra situationer då ansvar för bedrägeri kunde förekomma var förhållandena vid utbetalningar av förmåner från trygghetssystemen speciella i flera avseenden.[113] Ett exempel på ett sådant speciellt förhållande var att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inför beslut om utbetalningar i stor utsträckning var hänvisade till uppgifter som den enskilde förmånstagaren själv lämnat.[114]

---

[110] Prop. 2006/07:80 s. 38.

[111] Ibid s. 35.

[112] Dir. 2005:51 s. 5.

[113] SOU 2006:48 s. 93.

[114] Ibid s. 93.

”Trygghetssystemens funktion bygger således i stor utsträckning på lojalitet från förmånstagarnas sida.”[115]

Bidragsbrottsutredningen påpekade att ett framträdande drag vid utbetalningar av ekonomiska förmåner var att förmånerna inte sällan betalades ut i efterhand vilket innebar att förhållanden i förfluten tid låg till grund för utbetalningsbesluten och dessutom var det vanligt att en förmån betalades ut under förutsättning att något skulle inträffa i framtiden eller att ett visst förhållande skulle bestå.[116] Utredningen påpekade att dessa förhållanden innebar att om det inte kom in en anmälan från förmånstagaren om att de förmånsgrundande förhållandena ändrats fortsatte utbetalningarna att betalas ut.[117] De speciella förhållanden föranledde en diskussion om hur långt kriminaliseringen i 9 kap. 1 § BrB sträckte sig i fall där en förmånstagare underlät att anmäla ändrade förhållanden:

”Systemet gör alltså att det här – till skillnad från vid många andra typer av bedrägerier – finns särskild anledning att uppmärksamma förutsättningarna för tillämpningen av bedrägeribestämmelsen då det gäller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.”[118]

Bidragsbrottsutredningen konstaterade att vid bedrägerifall med positivt handlade, exempelvis då någon lämnade en oriktig uppgift, uppstod inte några större problem vid bedömningen om kausalitet förelåg mellan uppgiftslämnandet och dispositionen.[119] Utredningen uttalade dock ”när det gäller underlåtenhet säger det sig självt att det i praktiken inte är lätt att avgöra var gränsen går för en otillåten påverkan, särskilt med hänsyn till straffrättens krav på tydlighet vid uppsåtsbedömningen”.[120] Enligt utredningen kunde det därför ifrågasättas om det krav på kausalsamband i 9 kap. 1 § BrB var uppfyllt i de fall där någon enbart utnyttjat en existerande villfarelse och varken genom handling eller underlåtenhet påverkat dispositionen, vilket var fallet när en förmånstagare underlät att anmäla ändrade förhållanden.[121] Mot bakgrund av det anförda var det enligt bidragsbrottsutredningen därför angeläget att straffansvaret var mer

[115] SOU 2006:48 s. 93.

[116] Ibid s. 94.

[117] Ibid s. 94.

[118] Ibid s. 94.

[119] Ibid s. 96.

[120] Ibid s. 96.

[121] Ibid s. 95.

tydligt i underlåtenhetsfallen. Regeringen instämde med utredningens överväganden och påpekade att bedrägeribestämmelsens konstruktion gjorde det svårt att i underlåtenhetsfallen bevisa kausalitetskravet:

”Med utgångspunkt från att enbart ett utnyttjande av annans villfarelse inte är straffbart som bedrägeri, kan det vara svårt att bedöma när bedrägeribestämmelsens kausalitetskrav är uppfyllt i underlåtenhetsfall.”[122]

En annan aspekt av 9 kap. 1 § BrB var att det straffbara området var begränsat till uppsåtliga fall vilket innebar att oaktsamma förfaranden inte kunde leda till straffansvar. Utredningen konstaterade efter en granskning av 33 domar och 28 nedlagda förundersökningar avseende misstänkta brott mot trygghetssystemen att frågan om det förelegat uppsåt ofta blev avgörande för lagföringen:

”Besluten om att lägga ned förundersökningar eller att ogilla åtal i dessa fall är vanligen hänförliga till att någon bedräglig avsikt inte finns eller i varje fall till att något brottsligt uppsåt inte kan bevisas.”[123]

Att bedrägeribestämmelsen krävde krav på uppsåt var enligt bidragsbrottsutredningen problematiskt eftersom flertalet av de granskade fallen utgjorde exempel på beteenden som på ett påtagligt sätt avvek från det aktsamhetskrav som uppställdes i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen men ändå resulterade i nedläggningsbeslut.[124] Ett exemplifierande fall rörde tillfällig föräldrapenning. I fallet hade förundersökning inletts med anledning av misstänkt bedrägeri mot Försäkringskassan där den misstänkte vid tre olika tillfällen begärt och fått tillfällig föräldrapenning trots att hon enligt arbetsgivaren delvis arbetat eller haft lediga dagar.[125] I polisförhör förnekade B att hon haft uppsåt att vilseleda Försäkringskassan och uppgivit att hon varit mycket slarvig med papper och att hon därför fyllt i de dagar hon trott att hon skulle arbeta.[126] Beslut fattades om att åtal inte skulle väckas med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Det beskrivna fallet och de övriga granskade fallen belyste enligt utredningen begränsningen i den dåvarande

[122] Prop 2006/07:80 s. 62.

[123] Ibid s. 100.

[124] SOU 2006:48 s. 108.

[125] Ibid s. 105.

[126] Prop 2006/07:80 s. 105.

strafflagstiftningen som därför framhöll att grovt oaktsamma förfaranden under vissa omständigheter borde leda till straffansvar:

> ”Oavsett de närmare omständigheterna i de anförda exemplen, visar de i alla händelser på situationer där ett straffansvar för grov oaktsamhet under vissa betingelser måste betraktas som fullt rimligt och befogat.”[127]

Regeringen uppmärksammade bidragsbrottsutredningens granskning i propositionen och uttalade att fallen utgjorde exempel på beteenden som under vissa förutsättningar kunde sägas ligga så nära klandervärdheten av uppsåtliga handlingar att de skulle vara straffbara.[128] Regeringen menade dessutom att om sådana beteende inte möttes av lagföring kunde det få långsiktiga konsekvenser för själva trygghetssystemet:

> ”Den typ av beteenden som Bidragsbrottsutredningen visade exempel på är något som – om lagföring inte sker – i ett längre perspektiv kan påverka förutsättningarna för upprätthållandet av systemen.”[129]

4.2.3 Lösningsmekanismer

Den huvudsakliga lösningsmekanismen för att lagstiftningsmässigt komma åt bidragsbrottsligheten var enligt både bidragsbrottsutredningen och regeringen att införa en ny straffrättslig reglering: bidragsbrottslagen. Eftersom 9 kap. 1 § BrB hade visat sig vara svårtillämplig i underlåtenhetsfall skulle straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållande enligt bidragsbrottsutredningen komma till direkt uttryck i lagtexten. [130] Regeringen instämde med utredningens överväganden och anförde att det fanns anledning att tydliggöra den straffrättsliga regleringen för underlåtenhetsfallen och därför skulle 2 § bidragsbrottslagen utformas som ett äkta underlåtenhetsbrott.[131]

Bidragsbrottsutredningen lämnade även förslag om att det i bidragsbrottslagen skulle intas en bestämmelse för gärningar som begicks av grov oaktsamhet och brottet skulle betecknas

[127] SOU 2006:48 s. 109.

[128] Prop. 2006/07:80 s. 49.

[129] Ibid s. 49.

[130] Ibid s. 126.

[131] Ibid s. 60.

vårdslöst bidragsbrott.[132] Kriminaliseringen av grov oaktsamhet skulle enligt utredningen omfatta såväl lämnande av oriktiga uppgifter som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.[133] Regeringen instämde med utredningens överväganden även i denna del och anförde ”om förmånstagare inte i tillräcklig utsträckning visar aktsamhet vid ansökningar och utbetalningar av ersättningar och bidrag leder detta till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som mycket sällan upptäcks”.[134] Detta talade enligt regeringen för att grovt oaktsamma beteenden som riktades mot välfärdssystemen låg nära klandervärdheten av uppsåtliga handlingar att de skulle vara straffvärda.[135]

Gällande tillämpningsområdet i bidragsbrottslagen anförde bidragsbrottsutredningen att det var svårt att dra en skarp gräns mellan förmåner som ingick trygghetssystemen och sådana som föll utanför.[136] Detta resulterade i att utredningen tog sig an ett praktiskt angreppssätt:

> ”Ett mer praktiskt angreppssätt är att låta lagstiftningen omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av trygghetssystemen med utgångspunkt i att det här är särskilt viktigt att det finns ett förtroende för systemen och av störst samhällsekonomisk betydelse att missbruk förhindras.”[137]

Regeringen konstaterade i propositionen att det visserligen var rimligt att finansiella medel, oavsett om de var offentliga eller privata, i grunden erhöll samma straffrättsliga skydd men hävdade att välfärdsystemens funktion motiverade ett särskilt straffrättsligt skydd för offentliga utbetalningar. [138]

> ”Det finns emellertid enligt regeringens mening väsentliga särdrag i välfärdssystemens funktion och betydelse som gör att det finns anledning att betrakta angrepp mot dessa som, från samhällssynpunkt, särskilt allvarliga och att det därför finns anledning att införa ett särskilt straffrättsligt skydd för utbetalningar från dessa system.”[139]

---

[132] SOU 2006:48 s. 132.

[133] Ibid s. 125.

[134] Prop. 2006/07:80 s. 46.

[135] Ibid s. 46.

[136] SOU 2006:48 s. 120.

[137] Ibid s. 121.

[138] Prop. 2006/07:80 s. 67.

[139] Ibid. s. 67-68.

Regeringen påpekade att till skillnad från andra utbetalningar, såväl offentliga som privata, utgjorde de förmåner som förekom inom välfärdssystemen rättigheter som i många fall är var stor betydelse eller avgörande för enskildas försörjning.[140] Enligt regeringen fanns det därför anledning att se särskilt allvarligt på angrepp mot sådana förmåner:

> ”För att skydda de offentliga finanserna och för att bevara förtroendet för och det långsiktiga upprätthållandet av systemen finns det därför anledning att se särskilt allvarligt på angrepp mot välfärdssystemen.”[141]

Regeringen intog därför likt bidragsbrottsutredningen ett praktiskt angreppssätt och menade att bidragsbrottslagen skulle omfatta de förmåner som hanterades inom de centrala delarna av välfärdssystemen. Bidragsbrottslagen tillämpningsområde skulle därför omfatta de förmåner som beslutades av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.[142] Enligt regeringen skulle en övervägande del av alla offentliga utbetalningar därmed omfattas av lagstiftningen och dessutom skulle en sådan modell omfatta 60 procent av statsbudgetens utgifter.[143]

Utöver överväganden av bidragsbrottslagens lagtekniska utformning diskuterade både bidragsbrottsutredningen och regeringen om en nykriminalisering var ett lämpligt tillvägagångsätt. I kommittédirektivet anfördes det att den tillsatta utredningen i sina överväganden skulle beakta de allmänna principerna för kriminalisering som lagts fram i proposition 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande*. I proposition 1994/95:23 skulle följande faktorer föreligga för att en kriminalisering skulle anses befogad:

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.

2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.

3. Straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.

---

[140] Prop. 2006/07:80 s. 68.

[141] Ibid s. 68.

[142] Ibid s. 66.

[143] Ibid s. 69.

4. Straffsanktion skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.

5. Rättsväsendet skall ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.[144]

Gällande punkt 1 och 3 konstaterade bidragsbrottsutredningen att huvuddelen av statens samlade utgifter bestod av olika former och ersättningar och anförde att ”ett överutnyttjande av trygghetssystemen kan få till följd att systemen i ett längre perspektiv inte förmår att betala ut ersättningar och bidrag på det sätt som är tänkt”.[145] Utredningen påpekade även att missbruk som inte beivras kunde få konsekvenser för trygghetssystemens legitimitet:

> ”Till detta kommer att missbruk som inte beivras kan få till följd att medborgarna tappar tilltron till systemen och att dessa förlorar sin legitimitet.”[146]

Det var därför utredningens bedömning att missbruk av systemen kunde föranleda en påtaglig skada för samhället. Gällande punkt 2 diskuterade utredningen lämpligheten att i stället för en nykriminalisering införa ett sanktionssystem av administrativa sanktionsavgifter. Eftersom det i påförandet av en sanktionsavgift i regel saknas möjlighet att ta hänsyn till subjektiva moment ställde sig utredningen dock tvivlande till fördelarna att införa ett sådant system som alternativ till en straffrättslig utvidgning.[147]

> ”Det kan knappast vara rimligt att på det här om rådet låta sanktioner utgå oberoende av uppsåt och oaktsamhet.”[148]

Gällande punkt 4 konstaterade bidragsbrottsutredningen att straffsanktioner generellt sett var ett osäkert medel för att på ett effektivt sätt att motverka icke önskvärda beteenden och det fanns ett antal åtgärder som kunde tänkas vara användbara för att förhindra brott.[149] Utredningen uttalade dock att ”man kan dock sätta i fråga vilken verkan bestämmelserna om

[144] Prop. 1994/95:23 *Ett effektivt brottsmålsförande* s. 55.

[145] SOU 2006:48 s. 112.

[146] Ibid s. 113.

[147] Ibid s. 114.

[148] Ibid s. 114.

[149] Ibid s. 115.

uppgifts- och anmälningsskyldighet i den socialrättsliga lagstiftningen har om det endast i begränsad utsträckning är möjligt att ingripa med sanktioner mot den som av grov oaktsamhet lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter/underlåter att anmäla ändrade förhållanden."[150] Även om betydelsen av straffsanktioner enligt utredningen var svårbedömd skulle den preventiva effekten av en förändrad straffrättslig reglering enligt bidragsbrottsutredningen därmed inte vara helt obetydlig.[151] Gällande punkt 5 påpekade utredningen att även om det var troligt att kriminaliseringen av grov oaktsamhet skulle medföra en ökning av polisanmälningar vilket i sin tur skulle innebära en ökning i rättsväsendets belastning fanns det inte något som talade för att nykriminaliseringen skulle innebära en radikal ökning av antalet ärenden.[152] Utredningens bedömning var därför att kriminaliseringen kunde hanteras inom rättsväsendet.

Regeringen tog inte heller lätt på frågan om en utvidgad kriminalisering och påpekade i propositionen att en sådant tillvägagångsätt inte skulle tillgripas utan noga övervägande:

"Det är viktigt att, med utgångspunkt från att kriminalisering bör användas med försiktighet, pröva om det finns alternativ till en straffrättslig utvidgning."[153]

Enligt regeringen fanns det ett flertal åtgärder som kunde vidtas och som kunde förväntas förebygga fel och underlätta att brott upptäcktes och beivras samt kunde minska skadorna av felaktiga utbetalningar. Regeringen diskuterade att förebyggande åtgärder kunde fungera som alternativ till en straffrättsligt utvidgning och exemplifierade att en förenkling av regelsystemen och ansökningsförfarandet och en mer effektiv kontrollverksamhet kunde påverka regelefterlevnaden och ha brottspreventiv effekt.[154] Även om sådana förebyggande åtgärder i viss mån kunde motverka felaktiga utbetalningar var det regeringens bedömning att en straffrättslig utvidgning var nödvändig. Regeringen anförde att "välfärdssystemen är uppbyggda för att ge ett ekonomiskt skydd i många olika situationer och under olika skeden

[150] SOU 2006:48 s. 115.

[151] Ibid s. 115.

[152] Ibid s. 115.

[153] Prop. 2006/07:80 s. 59.

[154] Ibid s. 52.

av livet blir bestämmelserna ofta komplicerade, vilket ofrånkomligen påverkar såväl blanketter som ansökningsförfarandets utformning”.[155]

> ”Välfärdssystemens funktion och uppbyggnad talar därför emot att det skulle vara möjligt att genomföra någon mer genomgripande förenkling.”[156]

Regeringen påpekade dessutom att trots riktade kontrollinsatser förekom det brottslighet mot system och anförde särskilt att ”den mycket stora ärendemängd som hanteras inom välfärdssystemen innebär också naturliga begränsningar i möjligheterna till en mer grundlig kontroll”.[157] De förebyggande insatserna som alternativ till en straffrättslig utvidgning var därför enligt regeringen inte tillräckliga.

4.3 Sammanfattande reflektioner

Utifrån det ovan redovisade kan det konstateras att införandet av bidragsbrottslagen motiverades av flertalet överväganden från lagstiftarens håll.

Inledningsvis går det att konstatera att problemformuleringen i förarbetena kretsade kring att omfattningen av oegentligheterna rörande ersättningar och bidrag från de svenska trygghetssystemen var större än vad man tidigare trott. En återkommande aspekt av problemformuleringen var att omfattningen av oegentligheterna medförde stora kostnader ur ett statsfinansiellt perspektiv. I kommittédirektivet kom detta till uttryck genom att hänvisa till flertalet undersökningar som visade att kostnadskonsekvenser för de felaktiga utbetalningarna var omfattande. Även bidragsbrottsutredningen påpekade att de felaktiga utbetalningarna medförde stora kostnader för socialförsäkringssystemet. Utredningen påpekade visserligen att det var omdiskuterad i vilken utsträckning det förekom att enskilda genom brott skaffade sig bidrag och ersättningar, men eftersom socialförsäkringen var ett område som generellt präglades av stora offentliga utbetalningar konstaterade utredningen att även ett begränsat missbruk kunde få stora konsekvenser. Regeringen framhöll också kostnadskonsekvenserna av felaktiga utbetalningar. Mot bakgrund av de jämförande studierna i Storbritannien,

[155] Prop. 2006/07:80 s. 52-53.

[156] Ibid s. 53.

[157] Ibid s. 54.

Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA och IFAU:s rapport gällande den tillfälliga föräldrapenningen konstaterade regeringen i propositionen att mycket talade för att det förekom en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som dessutom hade en omedelbar effekt på statens finanser.

Att omfattningen av oegentligheterna rörande ersättningar och bidrag var större än vad man hittills trott medförde även resonemang om socialförsäkringssystemets legitimitet. Både bidragsbrottsutredningen och regeringen påpekade att felaktigt utbetalda ersättningar kunde få stora konsekvenser för systemens förmåga att bevara den sociala tryggheten. De stora kostnaderna som de felaktiga utbetalningarna medförde belyste systemets sårbarhet vilket enligt min mening antagligen bidrog till att bidragsbrottsligheten blev en särskilt angelägen fråga för regeringen och riksdagen.

En central del av orsaksförklaringarna till det tilltagande missbruket kretsade kring att den dåvarande straffregleringen inte var anpassad till de särskilda förhållanden som gällde för trygghetssystem. Bidragsbrottsutredningen riktade ett stort fokus mot själva konstruktionen i 9 kap. 1 § BrB som visade sig vara svårtillämplig i underlåtenhetsfall och vid uppsåtsbedömningar. Att beslutande myndigheter är i stor utsträckning var hänvisade till uppgifter som den enskilde lämnar föranledde en diskussion om hur långt kriminaliseringen i 9 kap. 1 § BrB sträckte sig i fall där den enskilde underlåtit att lämna sådana uppgifter. Både bidragsbrottsutredningen och regeringen framhöll att bedrägeribestämmelsen, som krävde uppsåt, medförde svårigheter att straffrättsligt beivra sådana beteenden som påtagligt avvek från det aktsamhetskrav som ställdes i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner. Min tolkning är dock att varken bidragsbrottsutredningen eller regeringen ansåg att det var själva bedrägeribestämmelsen i sig som var huvudproblemet utan att trygghetssystemens särskilda förhållanden medförde att den dåvarande straffrättsliga regleringen inte fungerade effektivt. Jag anser att den centrala problematiken var som bidragsbrottsutredningen uttryckte det:

> ”I förhållande till andra situationer där bedrägeri kan förekomma öppnar därmed trygghetssystemens sätt att fungera i viss mån för missbruk.”[158]

[158] SOU 2006:48 s. 104.

Att orsaksförklaringarna i förarbetena präglades av resonemang gällande att den dåvarande straffregleringen inte var anpassad till de särskilda förhållanden som gällde för trygghetssystem anser jag kan förklara att lösningsmekanismerna blev att utforma bidragsbrottslagen på ett sätt som skulle leda till en så effektiv strafflagstiftning som möjligt.

Varken bidragsbrottsutredningen eller regeringen tog lätt på frågan om en nykriminalisering och diskuterade flertalet åtgärder som alternativ till en straffrättslig utvidgning. Regeringen menade att flertalet förebyggande insatser kunde underlätta att brott upptäcktes, såsom förbättrade kontrollåtgärder och förenkling av regelsystemen och ansökningsförfarandet. Det var dock regeringens bedömning att välfärdssystemens funktion och uppbyggnad, med sin inneboende komplexitet, talade emot att förbättrade kontrollåtgärder och förenkling av regelsystemen kunde fungera som alternativ till en straffrättslig utvidgning. Återigen går det att konstatera att trygghetssystemens systematik var en faktor som spelade roll i regerings överväganden. Även legitimitetargument var framträdande i diskussionen om en straffrättslig utvidgning. Bidragsbrottsutredningen framhöll särskilt att missbruk som inte kunde beivras kunde få till följd att medborgarna tappar tilltron till socialförsäkringssystemet och att systemet förlorar sin legitimitet vilket i sig motiverade straffrättsligt ingripande.

5. Förslag om alternativa sanktionsformer

2007 och 2009 tillsatte regeringen två statliga utredningar med uppdraget att utreda om det var lämpligt att införa nya konsekvenser av brott enligt bidragsbrottslagen. Det följande kapitlet kommer att behandla utredningarnas lagförslag gällande bidragsspärr och administrativa sanktionsavgifter.

5.1 Förslag om bidragsspärr

5.1.1 Problemformulering

2007 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare som skulle överväga om det var lämpligt att införa en bidragsspärr som skulle innebära att den som gjort sig skyldig till bidragsbrott under viss tid inte skulle ha rätt till att få en förmån från välfärdssystemen.[159] Införandet av bidragsspärren motiverades, likt förarbetena till bidragsbrottslagen, av att de felaktiga utbetalningarna inom socialförsäkringsområdet var större än vad som tidigare antagits. I kommittédirektivet hänvisades det till rapporten *Vad kostar felen?* som FUT-delegationen redovisat 2007. Delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystem uppgick till 18–20 miljarder kronor varje år och att cirka 10 miljarder kronor härrörde från uppsåtliga bidragsbrott.[160] I kommittédirektivet betonades det därför att ytterligare åtgärder krävdes för att stävja utvecklingen:

> ”Den omfattande brottsligheten innebär att det behövs åtgärder som kan påverka människors attityder och inskärpa att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Detta är viktigt för att långsiktigt kunna bevara tilltron och betalningsviljan till systemen.”[161]

Uppdraget i kommittédirektivet resulterade i betänkandet *Bidragsspärr*. I betänkandet hänvisade den ansvariga utredningen återigen till FUT-delegationens rapport och påpekade att undersökningar av den typ som delegationen genomfört visserligen kunde ifrågasättas men utredningen konstaterade att ”varje år utbetalas dock totalt sett så stora belopp från

[159] Dir. 2007:176 *Bidragsspärr* s. 1.

[160] Dir. 2007:176 s. 5.

[161] Ibid s. 5-6.

välfärdssystemen att även om den andel av de felaktiga utbetalningarna där brott förekommit är liten så får dessa fel en omedelbar statsfinansiell betydelse”.[162] Enligt utredningen behövdes det därför åtgärder på bred front för att motverka de felaktiga utbetalningar:

> ”En god hushållning med statens medel kräver alltså att åtgärder vidtas för att så långt som möjligt undvika felaktiga utbetalningar.”[163]

En ytterligare aspekt av problemformuleringen var att undersökningar visat att det fanns en överseende attityd till bidragsfusk hos stora delar av befolkningen.[164] FUT- delegationens rapport *Vem fuskar och varför – Om attityder till bidragsfusk i Sverige* visade att det fanns en relativt hög acceptans för missbruk av systemen i olika avseenden och att många hade uppfattningar som rörde sig i en ”gråzon” för vad som var tillåtet.[165] De vanligaste exemplen var att stanna hemma med barnen trots att de inte var sjuka, ta ut en extra sjukdag fastän man blivit frisk eller stanna hemma från jobbet för att man är trött.[166] Undersökningen visade dessutom att sju av tio personer skulle berätta för sina närmaste att de fått ut mera i ersättning eller bidrag än vad han eller hon har rätt till.[167] Sådana attityder var enligt utredningen bekymmersamma:

> ”Dessa attityder är problematiska eftersom det kan antas att den som har en tillåtande attityd till bidragsbrott har en större benägenhet än andra att själv begå sådana brott. Det behövs alltså åtgärder för att påverka attityderna.”[168]

5.1.2 Orsaksförklaringar

Mot bakgrund av de redovisade kostnadskonsekvenserna och den överseende attityden till bidragsfusket konstaterades det i kommittédirektivet att bidragsbrottslagen inte fungerade som tillräcklig markering:

---

[162] SOU 2008:100 *Bidragsspärr* s. 14.

[163] SOU 2008:100 s. 14.

[164] Ibid s. 14.

[165] Ibid s. 71 ff.

[166] Ibid s. 73.

[167] Ibid s. 73.

[168] Ibid s. 140.

”Den nuvarande ordningen, som innebär att man omedelbart efter att man dömts för t.ex. grov eller upprepad bidragsbrottslighet återigen kan få ut bidrag från välfärdssystem som man nyligen missbrukat, är stötande och inte ägnad att markera att samhället ser med allvar på bidragsbrott.”[169]

En del i orsaksförklaringen var därmed att bidragsbrottslagen inte ensamt kunde förebygga de varierande konsekvenser som bidragsbrottsligheten medförde. I kommittédirektivet konstaterades det även att Försäkringskassan kontrollsystem inte fungerade som en tillräcklig åtgärd för att motverka bidragsbrottsligheten, särskilt eftersom sannolikheten att drabbas av en slumpmässig kontroll hos Försäkringskassan var mycket liten och även om kontroller prioriterades ytterligare skulle grundligare kontroller endast kunna ske i en mycket liten andel av ärendena.[170] De bristande kontrollmöjligheter kunde enligt kommittédirektivet avhjälpas med införandet av en bidragsspärr:

”Eftersom staten alltid kommer att ha begränsade möjligheter till kontroll, och då det i regel är endast den enskildes uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalning, bygger systemen på förtroende mellan staten och den enskilde sökanden. Har den enskilde inte visat lojalitet med välfärdssystemen, kan en bidragsspärr vara en rimlig och ändamålsenlig sanktion som också kan fylla en preventiv funktion.”[171]

Utredningen förde ett liknande resonemang i sitt betänkande och påpekade att eftersom vissa uppgifter som enskilda lämnade till grund för ansökningar om ekonomiska förmåner var svåra att kontrollera kunde felaktiga utbetalningar inom välfärdsystemen inte helt motverkas genom effektivare kontroll hos myndigheterna.[172]

”Även om myndigheternas möjligheter till effektiva kontrollrutiner förbättras går det därför inte att helt förhindra felaktiga utbetalningar med sådana insatser. Myndigheterna måste även i fortsättningen grunda sina beslut på uppgifter från enskilda som är svåra att kontrollera.”[173]

[169] Dir. 2007:176 s. 6.

[170] Ibid s. 6.

[171] Ibid s. 6.

[172] SOU 2008:100 s. 15.

[173] Ibid s. 15.

Utredningen påpekade dock att det inom stora delar av socialförsäkringen redan fanns sanktionsbestämmelser för den som lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som hade betydelse för rätten till ersättning.[174] Enligt dåvarande bestämmelse i 20 kap. 3 § AFL fanns bestämmelser om att Försäkringskassan fick dra in eller sätta ned ersättning i vissa fall.[175] Nedsättning kunde exempelvis ske om den som var berättigad till ersättning medvetet eller av grov vårdslöshet lämnade felaktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållanden av betydelse för ersättningen.[176] Utredningen konstaterade dock att bestämmelsen inte tillämpades i en önskvärd utsträckning:

> ”Enligt företrädare för Försäkringskassan som utredningen har varit i kontakt med tillämpas de ovan angivna bestämmelserna om nedsättning eller indragning av ersättning sällan eller aldrig i praktiken. I stället görs en ny prövning av rätten till ersättning i fortsättningen varvid ersättning upphör eller bestäms till ett lägre belopp.”[177]

5.1.3 Lösningsmekanismer

Mot bakgrund av ovannämnda överväganden presenterade utredningen förslag om att den nya sanktionen bidragsspärr skulle bilda en särskild lag. I författningsförslaget skulle huvudbestämmelsen i 2 § lag om bidragsspärr ha följande lydelse:

> ”Med bidragsspärr avses ett beslut om att en person som gjort sig skyldig till brott enligt bidragsbrottslagen under en viss tid inte har rätt till den förmån som brottet avsett.”[178]

Det övergripande syftet med bidragsspärren var enligt utredningen att värna välfärdsystemen på lång sikt. Utredningen påpekade att det på goda grunder kunde antas att människor i allmänhet uppfattade det som stötande att den som missbrukat samhällets förtroende genom att begå ett allvarligt bidragsbrott och därigenom otillbörligen skaffat sig ekonomiska fördelar kunde erhålla en sådan förmån som brottet avsåg.[179] Det var utredningens uppfattning att en

[174] SOU 2008:100 s. 14.

[175] Nuvarande bestämmelser återfinns i 110:53-58 §§ SFB.

[176] SOU 2008:100 s. 131.

[177] Ibid s. 135.

[178] Ibid s. 19.

[179] Ibid s. 140-141.

bidragsspärr skulle kunna bidra till att människor i allmänhet uppfattade välfärdssystemen som mer rättvisa och rimliga.[180] Eftersom bidragsspärren skulle fungera som en administrativ sanktion utöver straffrättsliga påföljder menade utredningen att bidragsspärren även skulle bidra till att individer skulle vara mindre benägna att begå nya bidragsbrott.[181] Bidragsspärren skulle därmed verka på två sätt:

> ”Det ena är att bidra till att regelverket kring välfärdssystemen uppfattas som rimligt och därmed värt att rätta sig efter. En bidragsspärr skulle alltså kunna ha en normbildande effekt. Den andra effekten som en bidragsspärr bör kunna få är att den vid sidan av den straffrättsliga påföljden verkar avskräckande.”[182]

Det övergripande syftet med bidragsspärren påverkade också utformningen av den föreslagna lagstiftningen. Bidragsspärren skulle nämligen enbart bli aktuell vid allvarliga lagöverträdelser då det varit fråga om ett påfallande klandervärt beteende hos den enskilde vilket innebar att enbart brott som rubricerats som grovt bidragsbrott skulle leda till beslut om bidragsspärr.[183] Utredningens betänkande skickades på remiss men lagförslaget om bidragsspärr har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

5.2 Sammanfattande reflektioner

Förslaget om att införandet av en bidragsspärr motiverades, likt införandet av bidragsbrottslagen, av flertalet överväganden från lagstiftarens håll. Jag konstaterar att flertalet av de resonemang som uttrycktes i förarbetena till bidragsbrottslagen återupprepades i förarbetena till lagförslagen om bidragsspärr.

Likt förarbetena till bidragsbrottslagen bestod problemformuleringen i förarbetena till införandet av en bidragsspärr av överväganden gällande kostnadskonsekvenserna av de felaktiga utbetalningarna. FUT-delegationens rapport *Vad kostar felen?* fick stor betydelse. Till skillnad från Riksrevisionens rapport, som nämndes i förarbetena till bidragsbrottslagen, där det redovisats att det totala beloppet av de felaktiga utbetalningarna uppgick till 5-7

[180] SOU 2008:100 s. 141.

[181] Ibid s. 141.

[182] Ibid s. 14.

[183] Ibid s. 16.

miljarder kronor var det enligt FUT- delegationens bedömning att de felaktiga utbetalningarna uppgick till 18–20 miljarder kronor varje år. Att delegationens rapport visade att cirka 10 miljarder kronor utbetalades felaktigt och dessutom härrörde från uppsåtliga bidragsbrott kan förklara varför regeringen ansåg att det var lämpligt att vidta ytterligare åtgärder för att motverka bidragsbrottsligheten. En ytterligare del av problemformuleringen bestod i att FUT-delegationens rapport *Vem fuskar och varför – Om attityder till bidragsfusk i Sverige* som visade att det i Sverige fanns en relativt hög acceptans för missbruk av systemen i olika avseenden. Det behövdes därmed åtgärder på bred front för att motverka de felaktiga utbetalningarna.

Det går även att konstatera att själva systematiken i trygghetssystemen motiverade lagförslaget om införandet av en bidragsspärr. I både kommittédirektivet och utredningens betänkande påpekades det att de beslutande myndigheternas kontrollmöjligheter att säkerställa korrekta beslut och utbetalningar var begränsade eftersom myndigheterna grundade sina beslut på uppgifter från enskilda som i sin natur var svåra att kontrollera. Enligt regeringen kunde därför en bidragsspärr vara en rimlig och ändamålsenlig sanktion för att säkerställa att enskilda skulle visa lojalitet med välfärdssystemen. Ett liknande resonemang fördes även i förarbetena till bidragsbrottslagen där det konstaterades att myndigheter inför beslut om utbetalningar i stor utsträckning var hänvisade till uppgifter som förmånstagaren själv lämnat, vilket föranledde en diskussion om hur långt kriminaliseringen i 9 kap. 1 § BrB sträckte sig i fall där en förmånstagare underlät att anmäla ändrade förhållanden. Det är tydligt att resonemanget om trygghetssystemens särskilda förhållanden återigen motiverade rättsligt ingripande från lagstiftarens håll.

En ytterligare del i orsaksförklaringen var att bidragsbrottslagen inte ensamt kunde förebygga de varierande konsekvenser som bidragsbrottsligheten medförde. I kommittédirektivet anfördes det att den dåvarande ordningen som innebar att man omedelbart efter att man dömts för bidragsbrott kunde få ut bidrag från välfärdssystem var stötande. Lösningsmekanismen ansågs därför i förarbetena vara att införa en bidragsspärr som utöver bidragsbrottslagens straffrättsliga påföljd kunde fungera som ett normbildande komplement.

5.3 Förslag om administrativa sanktionsavgifter

5.2.1 Problemformulering

2009 beslutade regeringen att tillsätta ytterligare en utredare som skulle överväga att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen. Utredaren skulle överväga lämpligheten att vid sidan av bidragsbrottslagen införa ett administrativt sanktionssystem. Sanktionssystemet skulle innebära att den som lämnade oriktiga uppgifter som kunde leda till att en förmån betalades ut felaktigt eller med för högt belopp skulle bli skyldig att betala en avgift.[184]

I kommittédirektivet hänvisades det återigen till FUT-delegationens rapport *Vad kostar felen?* som visat att de felaktiga utbetalningarna i välfärdssystemen uppgick till cirka 20 miljarder kronor per år. En central del gällande problemformulering i kommittédirektivet var att de felaktigheter som delegationen pekat på i stor omfattning avsåg felaktigheter som inte omfattades av straffansvar.[185] Att en stor del av de felaktiga utbetalningarna inte kunde beivras straffrättsligt motiverade införandet av en administrativt sanktion:

> ”Det finns således skäl att överväga ytterligare åtgärder i syfte att förmå enskilda att fullgöra sin uppgiftsskyldighet korrekt för att därigenom minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Ett administrativt sanktionssystem skulle kunna ha en sådan preventiv funktion.”[186]

En ytterligare aspekt i problemformuleringen var att rättsväsendet blivit hårt belastade med brottsanmälningar från myndigheter vid misstanke om bidragsbrott. Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2008 hade myndigheten gjort över 1 650 polisanmälningar och enligt polisens årsredovisning för 2008 hade antalet anmälda bidragsbrott mot Försäkringskassan totalt ökat med 182 procent sedan 2006.[187] I kommittédirektivet påpekades det dock att FUT- delegationens undersökning visat på att två tredjedelar av fallen inte ledde till lagföring och dessutom ofta rörde små belopp.[188] Den resurskrävande ordningen motiverade införandet av ett administrativt sanktionssystem:

---

[184] Dir. 2009:66 *Administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen* s. 1.

[185] Dir. 2009:66 s. 7.

[186] Ibid s. 12.

[187] Ibid s. 8.

[188] Ibid s. 8.

”Om en stor mängd anmälningar som rör mindre allvarliga gärningar, och som i dag inte resulterar i någon lagföring, kan ersättas av snabba, förutsebara och enkla administrativa sanktioner kan rättsväsendet koncentrera sina resurser till mer komplicerade och omfattande ärenden och likväl fokusera på allvarligare fall av bidragsbrott.”[189]

Uppdraget i kommittédirektivet resulterade i betänkandet *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*. Utredningen konstaterade att även om omfattningen av polisanmälningarna för bidragsbrott ökat var anmälningarna mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter.[190] I betänkandet jämfördes antalet polisanmälningar med antalet återkravsärenden som beslutande myndigheter genomfört. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat gjorde Försäkringskassan under 2009 1 419 polisanmälningar, vilket kunde jämföras med att myndigheten under samma år beslutade om cirka 159 000 återkrav, CSN gjorde samma år 91 anmälningar om misstänkt bidragsbrott och beslutade om drygt 69 000 återkrav och Arbetslöshetskassorna beslutade om knappt 22 000 återkrav samt gjorde 925 polisanmälningar.[191] Utredningen konstaterade att de stora antalet återkravsärendena visade att många felaktiga utbetalningar upptäcks samtidigt som endast en mycket liten andel anmäls till polisen.[192] Diskrepansen mellan antalet polisanmälningar och antalet återkravsärenden talade enligt utredningen för att bidragsbrottslagen inte fått tillräckligt genomslag:

”I förhållande till den totala mängden fel framstår antalet anmälningar som mycket begränsat. Risken att drabbas av straffansvar enligt bidragsbrottslagen är liten.”[193]

5.2.2 Orsaksförklaringar

Utredningen påpekade att orsaksförklaringarna till den stora diskrepansen mellan antalet polisanmälningar och antalet återkravsärenden var flera. En orsaksförklaring som särskilt framhävdes var att det straffrättsliga ansvaret i bidragsbrottslagen var begränsat till fall där uppsåt eller grov oaktsamhet förekommit vilket innebar att fall av vanlig oaktsamhet föll

[189] Dir. 2009:66 s. 8.

[190] SOU 2011:3 *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet* s. 79.

[191] SOU 2011:3 s. 74-75.

[192] Ibid s. 75.

[193] Ibid s. 75.

utanför de straffrättsliga området.[194] Av inhämtade uppgifter från beslutande myndigheter visade att felen från sökande i många fall handlade om att den enskilde arbetade svart och samtidigt uppbar bidrag, att falska läkarintyg åberopades och att den enskilde inte anmälde förbättrad arbetsförmåga eller inte inkomstkälla.[195] Felen uppgavs också bero på att den enskilde gjorde mindre noggranna uppskattningar beträffande lön, hyrans storlek, vilka dagar som arbetats, frånvaro eller närvaro, samt liknande omständigheter.[196] Även om det enligt utredningen var naturligt att sådana oaktsamma förfaranden inte polisanmäldes i eftersom föll sådana förfaranden föll utanför det straffrättsliga området kvarstod en central problematik:

> ”Även om det alltså kan sägas finnas naturliga förklaringar till att så få fall anmäls kvarstår det faktum att många oriktiga uppgifter inte leder till någon sanktion utöver återkrav. Om den enskilde upplever att det enda som riskeras är ett återkrav kan han eller hon, enligt utredningens mening, bli mer benägen att chansa på att en oriktig uppgift som lämnas inte kommer att upptäckas.”[197]

En ytterligare aspekt av orsaksförklaringarna var de beslutande myndigheternas bristande kontrollmöjligheter. Utredningen menade att ett sätt att minska de felaktiga utbetalningarna var att öka möjligheterna för den enskilde att lämna korrekta uppgifter från början, och de dåvarande kontrollmöjligheterna fungerade i detta hänseende inte fullt ut.[198] Utredningen påpekade att många kontroller enbart kunde genomföras i efterhand vilket medförde att flertalet felaktiga utbetalningar upptäcktes först efter utbetalning:

> ”Som exempel kan nämnas att en person på felaktiga grunder kan ansöka om, och erhålla, arbetslöshetsersättning. Därefter kan samma person ge in en korrekt ansökan om sjukpenning. Den felaktiga utbetalningen av arbetslöshetsersättning kommer då att upptäckas först vid kontroll som syftar till en korrekt utbetalning av sjukpenning.”[199]

Utredningens slutsats var därmed att fler fall av regelöverträdelser eller felaktigheter behövde

[194] SOU 2011:3 s. 75.

[195] Ibid s. 83.

[196] Ibid s. 83.

[197] Ibid s. 76.

[198] Ibid s. 77-78.

[199] Ibid s. 77.

träffas av någon form av sanktion vilket innebar att det straffrättsliga regelverket behövde kompletteras.[200]

5.2.3 Lösningsmekanismer

Mot bakgrund av ovannämnda överväganden presenterade utredningen förslag om att införa en särskild lagstiftning om sanktionsavgifter på trygghetssystemens område. Syftet med lagen var enligt utredningen att minska de felaktiga utbetalningarna genom att förmå enskilda att lämna riktiga uppgifter i samband med att de sökte en förmån.[201]

Den problematik som belysts i problemformuleringen och orsaksförklaringarna påverkade utformningen av det administrativa sanktionssystemet. Enligt utredningen skulle sanktionsavgiften nämligen kunna påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. En sådan utformning motiverades framförallt av inhämtade uppgifter från beslutande myndigheter som visade att felen från sökande i många fall handlade om ett oaktsamt förfarande som föll utanför bidragsbrottslagens straffansvar.[202] Utredningen hänvisade även särskilt till CSN:s återkravsstatistik som visade att i över 80 procent av återkravsärenden hade den enskilde inte anmält att inkomstförhållandena respektive studiernas omfattning ändrats.[203] Eftersom sådana förhållanden var kända för den enskilde var det utredningens uppfattning att bristerna i fråga om anmälningsskyldigheten kunde bedömas som oaktsamt.[204]

> ”Mot bakgrund av dels de uppskattningar som nu redovisats, dels den beskrivna återkravsstatistiken från CSN gör utredningen bedömningen att en stor del av de felaktiga utbetalningarna beror på ett agerande från den enskilde som kan bedömas som i vart fall oaktsamt. Det betyder att sanktionsavgiften bör kunna konstrueras utan ett krav på uppsåt eller oaktsamhet.”[205]

[200] SOU 2011:3 s. 76.

[201] Ibid s. 113.

[202] Ibid s. 83.

[203] Ibid s. 85.

[204] Ibid s. 85.

[205] Ibid s. 85.

Enligt utredningen var en lämplig lösning att det i praktiken skulle råda en presumtion för avgift om en oriktig uppgift lämnats eller om anmälningsskyldighet åsidosatts.[206] En sådan skulle bidra till att göra systemet mer effektivt eftersom de handläggande myndigheterna kunde begränsa sin utredning till att undersöka om en uppgift som lämnats är riktig eller inte, eller om anmälningsplikt åsidosatts.[207] I författningsförslaget skulle därför huvudbestämmelsen i 3 § lag om lag om sanktionsavgift på trygghetssystemens område ha följande lydelse:

> ”Den som till ledning för ett beslut om en förmån lämnar en oriktig uppgift ska påföras en sanktionsavgift.”[208]

Sanktionssystemet skulle omfatta i princip samtliga fall av oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt och påförande av en avgift skulle för ringa och vårdslösa bidragsbrott vara huvudregeln.[209] Samtliga ekonomiska förmåner som omfattades av bidragsbrottslagen skulle även omfattas av sanktionssystemet.[210] Att sanktionssystemet skulle utformas som ett generellt system var enligt utredningen en passade ordning eftersom syftet med sanktionsavgiften var att motverka att bidrag och ersättningar utbetalas felaktigt eller med ett för högt belopp.[211] Utredningens betänkande ledde dock inte till någon ny lagstiftning.

[206] SOU 2011:3 s. 86.

[207] Ibid s. 86.

[208] Ibid s. 17.

[209] Ibid s. 13.

[210] Ibid s. 13.

[211] Ibid s. 114.

5.4 Sammanfattande reflektioner

Införandet av ett administrativt sanktionssystem motiverades i förarbetena, likt införandet av en bidragsspärr, utifrån att bidragsbrottslagen inte ensamt kunde förebygga eller beivra vissa fall av missbruk mot trygghetssystemen.

Eftersom en central del i problemformuleringen kretsade kring att FUT- delegationens rapport *Vad kostar felen?* visat att en stor del av de felaktiga utbetalningarna inte omfattades av straffansvar ansåg utredningen att det var lämpligt att införa ett alternativt sanktionssystem som kunde beivra oaktsamma förfaranden. Att många polisanmälningar som upprättades av de beslutande myndigheter rörde små belopp och som dessutom inte ledde till lagföring, men som ändå tog rättsväsendet resurser i anspråk, motiverade även införandet av ett alternativ och mer effektivt sanktionssystem. De inhämtade uppgifter från Försäkringskassan som visade att det förelåg en stor diskrepans mellan antalet polisanmälningar och antalet återkravsärenden visade enligt utredningen att risken att drabbas av straffansvar enligt bidragsbrottslagen var liten, vilket i sin tur också motiverade att utredningen ansåg att det att det var lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem.

Orsaksförklaringarna till diskrepansen mellan antalet polisanmälningar och antalet återkravsärenden var enligt utredningen flera. Att oaktsamma förfaranden inte polisanmäldes och därmed inte ledde till straffansvar var enligt utredningen inte så märkligt eftersom sådana förfaranden föll utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Huvudproblemet var snarare att sådana förfaranden inte möttes av varken ett straff eller sanktion, vilket enligt utredningen kunde leda till att fler personer kunde vara benägna att chansa att lämna oriktiga uppgifter.

En ytterligare orsaksförklaring som utredningen framhävde var att de beslutande myndigheternas kontrollrutiner, som inte sällan bestod av efterhandskontroller, visade sig vara otillräckliga för att förmå enskilda att i högre grad lämna korrekta uppgifter. Utredningen ansåg därför att lagstiftningen var i behov av ett kompletterande administrativt sanktionssystem som skulle förmå enskilda att lämna riktiga uppgifter i samband med att de sökte en förmån. Likt resonemang i förarbetena gällande lagförslaget om bidragsspärren, där det i kommittédirektivet och betänkandet påpekats att de beslutande myndigheternas kontrollmöjligheter att säkerställa korrekta beslut och utbetalningar var begränsade eftersom myndigheterna grundade sina beslut på uppgifter från enskilda som i sin natur var svåra att

kontrollera, var det själva systematiken i trygghetssystemen som motiverade införandet av ett administrativt sanktionssystem.

Jag anser att det går att konstatera att den problematik som belystes i problemformuleringen och orsaksförklaringarna i kommittédirektivet och betänkandet i sin tur påverkade utformningen av det administrativa sanktionssystemet. Eftersom inhämtade uppgifter från beslutande myndigheter visat att felen från sökande i många fall handlade om ett oaktsamt förfarande var det enligt utredning lämpligt att sanktionsavgiften skulle kunna påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Vad som är intressant att notera är att bidragsbrottsutredningen i sitt betänkande var negativt inställda till att införa administrativa sanktionsavgifter som alternativ till införandet av bidragsbrottslagen eftersom det i påförandet av en sanktionsavgift i regel saknades möjlighet att ta hänsyn till subjektiva moment. Att inhämtade uppgifter från beslutande myndigheter visat att flera felaktiga utbetalningar orsakades av oaktsamma förfaranden anser jag kan ha påverkat att regeringen ändrade inställning.

Sammantaget anser jag att det går att konstatera att lagförslagen om införandet av en bidragsspärr och ett administrativa sanktionssystem motiverades utifrån att bidragsbrottslagen inte ensamt kunde förebygga eller beivra vissa fall av missbruk mot trygghetssystemen. Att bidragsbrottslagen ”enbart” kunde beivra straffrättsliga förfaranden motiverade lagstiftaren att införa alternativa sanktionssystem. Dock ska det påpekas att varken lagförslaget om bidragsspärr eller lagförslaget om ett administrativt sanktionssystem ledde till lagstiftningsåtgärder, vilket gör det svårt att uttala sig om det eventuella genomslag åtgärderna skulle ha fått.

6. Bidragsbrottslagen får utökat tillämpningsområde

Den senaste lagändringen i bidragsbrottslagen trädde i kraft 2020 och innebär att 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, numera omfattas av lagens tillämpningsområde. Det följande kapitlet kommer att behandla förarbetena till utvidgningen av tillämpningsområdet.

6.1 Lagförslag om utökat tillämpningsområde

6.1.1 Problemformulering

2016 fick en utredare uppdraget att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen och därefter ta ställning till om det fanns behov av ändringar.[212] I kommittédirektivet angavs det att utredaren särskilt skulle utreda om det fanns skäl att förändra bidragsbrottslagens tillämpningsområde.[213] Lagens tillämpningsområde var vid denna tidpunkt begränsat till bidrag och ersättningar som betalades ut för personligt ändamål. En central del av problemformulering var dock att det förekom utbetalningar från det offentliga som visserligen inte var för personliga ändamål men där syftet indirekt var att gynna sådana ändamål.[214] I kommittédirektivet påpekades det att sådana utbetalningar uppvisade liknande drag från de förmåner som redan omfattades av bidragsbrottslagen:

> ”Dessa utbetalningar uppvisar motsvarade särdrag avseende funktion och betydelse som de som omfattas av de nämnda lagarna. Utbetalningar av detta slag hanteras också av de i lagarna angivna aktörerna.”[215]

[212] Dir. 2016:61 *Utvärdering av bidragsbrottslagen* s. 1.

[213] Dir. 2016:61 s. 4.

[214] Ibid s. 4.

[215] Ibid s. 4.

Uppdraget i kommittédirektivet resulterade i välfärdsbrottsutredningens betänkande *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.* I betänkandet hänvisades det till flertalet utredningar som kritiserat bidragsbrottslagens begränsade tillämpningsområde. En rapport som särskilt lyftes fram var FUT-delegationens betänkande *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) där delegationen påtalade att det fanns anledning att överväga om avgränsningen i bidragsbrottslagens tillämpningsområde var ändamålsenlig eftersom undersökningar visat att det förekom avsiktliga fel inom arbetsmarknadspolitiska stöd och tandvårdsstödet. [216] En konsekvens av att stödformerna inte omfattades av bidragsbrottslagen var enligt delegationen att brott mot sådana stöd bedömdes enligt bedrägeribestämmelsen vilket medförde att grovt oaktsamma förfaranden inte kunde beivras.[217] Att arbetsmarknadspolitiska stöd och tandvårdsstödet inte omfattades av bidragsbrottslagens tillämpningsområde var enligt välfärdsbrottsutredningen problematiskt eftersom delegationens betänkande visat att inom båda stödformerna förekom avsiktliga fel som inte kunde beivras genom bidragsbrottslagen.[218]

En ytterligare rapport som fick betydelse för välfärdsbrottsutredningens överväganden var Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) som undersökte Arbetsförmedlingens utbetalningar. Riksrevisionen konstaterade i rapporten att den större delen av utbetalningar av Arbetsförmedlingens utbetalningar gick till företag i form av arbetsmarknadspolitisk stöd medan utbetalningar till enskilda var relativt små. [219] Eftersom bidragsbrottslagen inte var tillämplig på utbetalningar till företag fick misstänka brott istället beivras genom 9 kap. 1 § BrB vilket enligt Riksrevisionen var problematiskt eftersom bestämmelsen hade visat sig vara svårtillämplig vid underlåtenhetsfall och dessutom inte straffbelade grov oaktsamhet.[220] Välfärdsbrottsutredningen instämde i kritiken och påtalade att med hänsyn till förarbetsuttalanden i bidragsbrottslagen var det bekymmersamt att arbetsmarknadspolitiskt stöd och tandvårdsstöd föll utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde:

[216] SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* s. 441.

[217] SOU 2017:37 s. 442.

[218] Ibid s. 442.

[219] Ibid s. 443.

[220] Ibid s. 443.

”Det är av stor vikt att välfärdssystemen skyddas av en effektiv lagstiftning av de skäl som lyfts fram i propositionen. Detta beror såväl på de särdrag som föreligger då beslut fattas och ersättning utbetalas som på att förtroendet för systemen måste upprätthållas. Vidare måste en markering göras mot den brottslighet som direkt riktas mot statens finanser. Enligt vår mening behövs därför ett förstärkt straffrättslig skydd som går utöver det skydd som bedrägeribestämmelsen erbjuder.”[221]

Välfärdsbrottsutredningens betänkande resulterade i proposition 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*. Regeringens problemformulering byggde vidare på välfärdsbrottsutredningens bedömning att det var bekymmersamt att arbetsmarknadspolitiskt stöd och tandvårdsstöd inte omfattades av bidragsbrottslagen tillämpningsområde. Gällande det arbetsmarknadspolitiska stödet konstaterade regeringen att kartläggningar visat att Arbetsförmedlingens stöd var brottsutsatta samt att företag och ideella föreningar användes som brottsverktyg.[222] Gällande tandvårdsstödet påpekade regeringen att Försäkringskassan 2015 bedömt att det inom tandvårdsstödet förekom felaktiga utbetalningar mellan 104–178 miljoner kronor per år och att FUT-delegationen bedömt att det finns en risk att tandvårdsstöd betalades ut trots att patienter inte haft rätt till det och att tandläkare utförde vård som inte var nödvändig eller debiterade Försäkringskassan för vård som inte utfördes.[223]

Utöver resonemang om det arbetsmarknadspolitiska stödet och tandvårdsstödet påpekade regeringen även att det var oklart om bidragsbrottslagen omfattade ersättning för personlig assistans som betalades ut direkt till en assistanssamordnare eftersom det i praxis fanns exempel på att gärningar som avsett utbetalningar till assistansanordnare bedömts som bedrägeri i stället för bidragsbrott.[224]

”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.”[225]

[221] SOU 2017:37 s. 445.

[222] Prop. 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen* s. 16.

[223] Ibid s. 16-17.

[224] Ibid s. 16.

[225] Ibid s. 17.

En ytterligare del i problemformulering var att det arbetsmarknadspolitiska stödet, tandvårdsstödet och assistansersättningen hade liknande syften och funktioner som de förmåner som redan omfattades av bidragsbrottslagen. Enligt regeringen fanns det därför 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.[226] Att arbetsmarknadspolitiska stöd och tandvårdsstödet dessutom visat sig vara brottutsatta stödförmåner motiverade enligt regeringen ett utvidgat straffrättsligt skydd:

> ”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.”[227]

6.1.2 Orsaksförklaringar

Orsaksförklaringen till att arbetsmarknadspolitisk stöd, tandvårdsstöd och assistansersättning (när utbetalning skedde till assistansanordande) inte omfattades av bidragsbrottslagen tillämpningsområde var mycket kortfattad och bestod i huvudsak av hänvisningar till tidigare förarbetsuttalanden. I sitt betänkande påpekade välfärdsbrottsutredningen att regeringen i proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag* ansett att förmåner som betalades ut till annan än den som stödet avser inte skulle omfattas av bidragsbrottslagen.[228] Välfärdsbrottsutredningen påpekade att regeringen visserligen anfört att brott självfallet kunde förekomma även beträffande sådana stödformer, men eftersom att det skulle innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra liknande stödformer som riktade sig till arbetsgivare och andra skulle bidragsbrottslagen inte omfatta denna typ av stöd.[229]

[226] Prop. 2018/19:132 s. 21.

[227] Ibid s. 20.

[228] SOU 2017:37 s. 445.

[229] Ibid s. 445.

6.1.3 Lösningsmekanismer

Mot bakgrund av ovannämnda överväganden presenterade välfärdsbrottsutredningen och regeringen förslag om att bidragsbrottslagens tillämpningsområde skulle utvidgas. 1 januari 2020 fick 1 § bidragsbrottslagen 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 enskild numera omfattas av bidragsbrottslagens.[230] Det nya stycket innebar att tandvårdsstöd, olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd och assistansersättning (även när ersättningen betalas ut direkt till assistansanordnaren) numera omfattas av bidragsbrottslagens bestämmelser.[231]

Skälen till utvidgningen av bidragsbrottslagen var enligt välfärdsbrottsutredningen och regeringen flera. Ett skäl som välfärdsbrottsutredningen pekade på i sitt betänkande var de kartläggningar som visat att ovannämnda stödformer i en inte obetydlig omfattning var brottsutsatta förmåner vilket motiverade ett utökat straffrättsligt skydd.[232] Ett ytterligare skäl till att bidragsbrottslagen tillämpningsområde skulle utvidgas var enligt utredningen att utvidgningen skulle bidra till att uppnå syftena med bidragsbrottslagen:

> ”För att åstadkomma den tydliga, sammanhållna och effektiva straffrättsliga reglering till skydd för välfärdssystemen som var regeringens ambition vid lagens införande, bör man, enligt vår mening, utvidga lagens tillämpningsområde till att gälla fler stöd som utgår från välfärdssystemen.”[233]

De skäl som framfördes i förarbetena till bidragsbrottslagen motiverade därmed i sin tur även utvidgningen av bidragsbrottslagen tillämpningsområde. Välfärdbrottsutredningen påpekade även att en konsekvens av bidragsbrottslagens införande var att vissa bedrägerier, som tidigare ingick i statistiken över bedrägeribrott, särredovisades i brottsstatistiken som brott mot bidragsbrottslagen vilket medförde svårigheter att få fram ett heltäckande underlag av vilken typ av brottslighet som välfärdssystemen utsattes för.[234] Eftersom utvidgningen i

[230] Prop. 2018/19:132 s. 60.

[231] Ibid s. 60 f.

[232] SOU 2017:37 s. 448.

[233] Ibid s. 448.

[234] Ibid s. 449.

bidragsbrottslagen skulle bidra till en mer sammanhållen regleringen var det utredningens uppfattning att detta även skulle underlätta arbetet mot bidragsbrottslighet:

> ”För att regeringen och myndigheterna ska kunna följa utvecklingen på området och få bättre kunskap om vilken typ av brottslighet som riktas mot välfärdssystemen samt få en uppfattning om omfattningen av denna, är en mer sammanhållen reglering till stor fördel. Detta är av vikt också för att kunna anpassa och utveckla de utbetalande myndigheternas kontrollverksamhet och deras befogenheter.”[235]

För att lagstiftningen skulle utgöra ett effektivt medel för att bekämpa bidragsbrottsligheten bedömde välfärdsbrottsutredningen sammanfattningsvis att brott mot välfärdssystemen i större utsträckning skulle hanteras enligt samma regelverk och omgärdas av ett förstärkt straffrättslig skydd.[236] Regeringen instämde med välfärdsbrottsutredningen överväganden och påpekade i propositionen att utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde skulle leda till och att brottsligheten mot välfärdssystemen minskade, vilket i sin tur skulle innebära besparingar för samhällsekonomin.[237]

6.2 Sammanfattande reflektioner

Det går att konstatera att problemformuleringen i förarbetena huvudsakligen handlade om att arbetsmarknadspolitiskt stöd, tandvårdsstöd och assistansersättningen föll utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde.

En aspekt i problemformuleringen var att FUT-delegationens betänkande *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) visat att det förekom avsiktliga fel inom de arbetsmarknadspolitiska stöden och tandvårdsstödet, samt att Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) visat att den större delen av utbetalningar av Arbetsförmedlingens utbetalningar gick till företag men att misstänkta brott gällande sådana utbetalningar, eftersom de föll utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde, istället fick beivras genom den svårtillämpade 9 kap. 1 § BrB. Att förmånerna visat sig vara brottsutsatta föranledde att både välfärdsbrottsutredningen och regeringen övervägde och införde ett utökat

[235] SOU 2017:37 s. 450.

[236] Ibid s. 450.

[237] Prop. 2018/19:132 s. 56.

straffrättsligt skydd. En ytterligare aspekt i problemformuleringen var att det arbetsmarknadspolitiska stödet, tandvårdsstödet och assistansersättningen hade liknande syften och funktioner som de förmåner som redan omfattades av bidragsbrottslagen vilket enligt både välfärdsbrottsutredningen och regeringen talade för att förmånerna skulle omfattas av ett mer effektivt straffrättsligt skydd. Välfärdsbrottsutredningen påpekade särskilt att för förtroendet av socialförsäkringssystemet var det av stor vikt att välfärdssystemen skyddades av en effektiv lagstiftning och att en tydligare markering gjordes mot den brottslighet som direkt riktades mot statens finanser. Jag anser därför att det går att konstatera att utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde delvis motiverades av legitimitetsargument från lagstiftarens håll.

Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att den större delen av utbetalningar av Arbetsförmedlingens utbetalningar gick till företag medan utbetalningar till enskilda var relativt små. Gällande tandvårdsstödet påpekade regeringen att Försäkringskassan 2015 bedömt att det inom tandvårdsstödet förekom felaktiga utbetalningar mellan 104–178 miljoner kronor per år. Att både arbetsmarknadspolitiska stöd och tandvårdsstödet var förmåner som omfattade stora kostnader bidrog även, enligt min mening, till att lagstiftaren ansåg att förmånerna skulle omfattas av bidragsbrottslagen och därmed skyddas av en mer effektiv strafflagstiftning. För att uppnå syftet med bidragsbrottslagen blev därför lösningsmekanismen att arbetsmarknadspolitiskt stöd, tandvårdsstöd och assistansersättningen skulle omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Genom att kriminaliseringen skulle omfatta ytterligare stödförmåner skulle en mer sammanhållen reglering till skydd för välfärdssystemen kunna åstadkommas.

7. Diskussion

Syftet med denna uppsats var att synliggöra de överväganden som den svenska lagstiftarens uttryckt i arbetet för att motverka bidragsbrottslighet. För att uppfylla detta syftet sökte uppsatsen svar på tre frågeställningar vilka ska diskuteras nedan.

7.1 Den tidiga diskussionen kring bidragsbrottslighet i svensk rätt

Gällande den inledande frågan *hur den rättsliga diskussionen kring bidragsbrottslighet såg ut innan införandet av bidragsbrottslagen* kan det konstateras att både brottsmålsutredningen och förmögenhetsutredningens i sina betänkande övervägde lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser gällande brott mot de svenska trygghetssystemen. Dock visade båda utredningarna ett svalt intresse för att införa en nykriminalisering inom socialförsäkringsområdet. Även om en nykriminalisering övervägdes ansåg bägge utredningar att ett sådant ingripande var en alltför långtgående rättslig åtgärd. Brottsmålsutredningens överväganden underbyggdes av en allmänt restriktiv hållning till kriminalisering och förmögenhetsutredningen framhöll att en straffbestämmelse riktad till bidragsmissbruket skulle innebära en opåkallad nykriminalisering i privaträttsliga sammanhang.

Enligt min mening finns det även andra omständigheter, utöver de uttryckliga överväganden i betänkandet, som möjligtvis förklarar varför brottsmålsutredningen inte införde en särskild straffbestämmelse. Uppdraget för 1968 års brottsmålsutredningen var att undersöka var gränsen skulle gå för det straffrättsliga ingripandet vid *mindre överträdelser* på förmögenhetsrättens område. Det så kallade ”sjukförsäkringsmissbruket” avsåg låga värden, av de kartlagda sjukförsäkringsbrotten i brottsmålsutredningen betänkande var i 58 % under 100 kronor, i 80 % under 200 kronor och endast 5 % var över 500 kronor.[238] Att sjukförsäkringsmissbruket utifrån ett statsfinansiellt perspektiv inte var utbrett problem anser kan förklara varför ett straffrättsligt ingripande inte ansågs vara påkallat, vilket går att jämföra med övervägandena i förarbetena till bidragsbrottslagen där de omfattande kostnadskonsekvenserna av bidragsbrottslighet var en bidragande faktor till att lagstiftaren införde bidragsbrottslagen.

[238] SOU 1973:13 s. 12.

Förmögenhetsutredningens överväganden gällande att införa en särskild straffbestämmelse för oaktsamt bedrägeri grundade sig främst utifrån att undersökningar visat att personer fått för höga bostadsbidrag på grund av felaktiga inkomstuppgifter men att detta endast i begränsad utsträckning lett till åtal och fällande domar. Att det enbart var bostadsbidraget som nämndes i förmögenhetsutredningens överväganden anser jag talar för att brott mot trygghetssystemen vid denna tidpunkt inte diskuterades som ett utbrett problem, vilket i sin tur kan ha påverkat att utredningen landande i att ett straffrättsligt ingripande inte ansågs nödvändigt. En ytterligare faktor som kan förklara varför utredningen inte mer utförligt problematiserade frågan kring bidragsmissbruket kan även ha att göra med att uppdraget från regeringen var vidsträckt. Uppdraget för utredningen var att genomföra en översyn om lagstiftningen om förmögenhetsbrotten och överväganden kring införa en särskild straffbestämmelse för oaktsamt bedrägeri var bara en del i detta omfattande uppdrag.

Som den uppmärksamme läsaren kanske noterat benämnde varken brottsmålsutredningen eller förmögenhetsutredningen brott mot trygghetssystemen som ”bidragsbrottslighet”, vilket möjligtvis kan förklaras av att bidragsbrottslagen inte var en del av svensk rätt. Jag anser dock att utredningars språkbruk talar för att ”bidragsbrottslighet” som fenomen inte var en del av den rättsliga diskussionen vilket också kan förklara att särskilda straffbestämmelser inom socialförsäkringsområdet inte infördes av varken brottsmålsutredningen eller förmögenhetsutredningen. Oavsett benämning anser jag dock att 1968 års brottsmålsutredning och 1976 års förmögenhetsutredning talar för att den rättsliga diskussionen kring brott mot trygghetssystemen har funnits innan införandet av bidragsbrottslagen som trädde i kraft 2007.

7.2 Bidragsbrottslighet i offentligt tryck åren 2005-2018

Gällande den andra frågeställningen *hur problembilden av bidragsbrottslighet konstruerats i statliga utredningar och propositioner under åren 2005-2018 anser* jag att problembilden av bidragsbrottslighet i de undersökta förarbetena präglats av flertalet återkommande resonemang. Utifrån analysverktygen har jag särskilt identifierat tre resonemang som återkommit i olika delar i de undersökta förarbeten. Det första resonemanget handlar om att bidragsbrottsligheten innebar stora kostnadskonsekvenser ur ett statsfinansiellt perspektiv. Det andra resonemanget handlar om att de svenska trygghetssystemen uppvisade särskilda särdrag som motiverade lagstiftaren att vidta rättsliga åtgärder. Det tredje resonemanget

handlar om att bidragsbrottsligheten riskerade att undergräva legitimiteten för den svenska välfärden och socialförsäkringssystemet.

Inledningsvis går det att konstatera att en central del i problemformuleringen i förarbetena till bidragsbrottslagen var bidragsbrottsligheten innebar stora kostnadskonsekvenser ur ett statsfinansiellt perspektiv. I kommittédirektivet, bidragsbrottsutredningens betänkande och regeringens proposition kom detta till uttryck på olika sätt. I kommittédirektivet hänvisades det till Riksrevisionens rapport *Fusk - Systembrister och fusk i välfärdssystemen* (RRV 1995:32) som visade det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister uppgick till 5-7 miljarder kronor och till Försäkringskassans undersökningar som visat att den tillfälliga föräldrapenningen och aktivitetsstödet utbetalats på felaktiga grunder vilket innebar kostnader uppgående till flera miljoner för staten.

Vad som är intressant att notera är att Riksrevisionen rapport och Försäkringskassans redovisade siffor inte enbart omfattade kostnader som kunde hänföras till bidragsbrottslighet. Riksrevisionens siffor omfattade ”fusk”, ”överutnyttjande” och ”systembrister” och Försäkringskassan undersökning gällande den tillfälliga föräldrapenningen avsåg ”felaktiga ärenden” och granskningen gällande aktivitetsstödet baserades på ”fusk”. Den exakta kostnaden som härrörde från bidragsbrottslighet var vid denna tidpunkt därmed relativt oklar. Bidragsbrottsutredningen uppmärksammade detta och anförde sitt betänkande att det var en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning det förekom att enskilda *genom brott* skaffade sig bidrag och ersättningar och hur stora kostnader det vållade samhället. Dock konstaterade utredningen att ”med hänsyn till den mycket stora mängd ärenden och utbetalningar som hanteras inom välfärdssystemen kan emellertid även ett mindre omfattande missbruk slutligt få stora konsekvenser för systemens förmåga att bevara den sociala tryggheten”.[239] Min tolkning av uttalanden är att socialförsäkringen som generellt var (och är) en stor utgift för staten medförde att socialförsäkringen var ”sårbart” för felaktiga utbetalningar, oavsett om utbetalningarna härrörde från brottslighet, överutnyttjade eller systemfel vilket i sin tur motiverade att lagstiftaren övervägde en ny straffrättsligt reglering.

[239] SOU 2006:48 s. 13.

Mot bakgrund av de jämförande studierna i Storbritannien, Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA och IFAU:s rapport gällande den tillfälliga föräldrapenningen anförde regeringen i propositionen ”mycket talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp”.[240] Den omfattande brottsligheten hade enligt regeringen dessutom en omedelbar effekt på statens finanser som riskerade att socialförsäkringssystemets ersättningsnivåer inte kunde upprätthållas. Sammantaget anser jag att det går det att konstatera att en bidragande faktor till att lagstiftaren övervägde att införa bidragsbrottslagen hade sin grund i att bidragsbrottsligheten innebar stora kostnadskonsekvenser för staten.

Resonemang om kostnadskonsekvenser återupprepades även i problemformuleringen i förarbetena till lagförslaget om införandet av bidragsspärr. I kommittédirektivet hänvisades det till FUT-delegationens rapport *Vad kostar felen?* som visade att de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystem uppgick till 18–20 miljarder kronor varje år och att cirka 10 miljarder kronor härrörde från uppsåtliga bidragsbrott. Utredningen påpekade visserligen att FUT- delegationens rapport kunde ifrågasättas men uttalade, likt bidragsbrottsutredningen, att ”varje år utbetalas dock totalt sett så stora belopp från välfärdssystemen att även om den andel av de felaktiga utbetalningarna där brott förekommit är liten så får dessa fel en omedelbar statsfinansiell betydelse”.[241] Att socialförsäkringen var ett område som generellt präglades av stora offentliga utbetalningar fick återigen betydelse för lagstiftarens överväganden.

Att lagstiftaren utvidgade bidragsbrottslagen tillämpningsområde till att omfatta arbetsmarknadspolitiskt stöd och tandvårdsstöd anser jag också motiverades också utifrån resonemang om kostnadskonsekvenser. Välfärdsbrottsutredningen konstaterade i sitt betänkande att den större delen av det arbetsmarknadspolitiska stödet gick till företag och regeringen påpekade i propositionen att Försäkringskassan bedömt att det inom tandvårdsstödet förekom felaktiga utbetalningar mellan 104–178 miljoner kronor per år. Att det arbetsmarknadspolitiska stödet och tandvårdsstödet var förmåner som omfattade stora kostnader bidrog därför till att lagstiftaren ansåg att förmånerna skulle skyddas av en mer effektiv strafflagstiftning.

[240] Prop. 2006/07:80 s. 35.

[241] SOU 2008:100 s. 14.

Ytterligare återkommande resonemang i de undersökta förarbetena var att trygghetssystemen uppvisade särskilda särdrag som motiverade lagstiftaren att vidta rättsliga åtgärder. Orsaksförklaringarna i förarbetena till bidragsbrottslagen kretsade kring att den dåvarande straffregleringen inte var anpassad till de särskilda förhållanden som gällde för trygghetssystem. I kommittédirektivet anfördes det att det fanns skillnader mellan bidragsbedrägerier och andra former av bedrägerier. Skillnaden belystes av bidragsbrottsutredningen som påtalade att beslutande myndigheter är i stor utsträckning var hänvisade till uppgifter som den enskilde lämnade vilket föranledde en diskussion om hur långt kriminaliseringen i 9 kap. 1 § BrB sträckte sig i fall där den enskilde underlåtit att lämna sådana uppgifter. En ytterligare aspekt var att bidragsbrottsutredningens granskning av nedlagda förundersökningar visat att förmånstagare inte sällan uppvisade beteenden som på ett påtagligt sätt avvek från det aktsamhetskrav som uppställdes i samband med ansökningar och utbetalningar, men eftersom 9 kap. 1 BrB § ställde krav på uppsåt var det svårt att genom den dåvarande straffrättsliga lagstiftningen beivra sådana förfaranden. Som nämnt tidigare är dock min tolkning att varken bidragsbrottsutredningens eller regeringen ansåg att det var bedrägeribestämmelsen som var huvudproblemet, utan att trygghetssystemens särskilda förhållanden medförde att den dåvarande straffrättsliga regleringen inte fungerade effektivt.

Trygghetssystemens särskilda förhållanden påverkade även regeringens överväganden i beaktandet av de allmänna principerna för kriminalisering. Regeringen diskuterade flertalet åtgärder som alternativ till en straffrättslig utvidgning och menade att flertalet förebyggande insatser kunde underlätta att brott upptäcktes, såsom förbättrade kontrollåtgärder och förenkling av regelsystemen och ansökningsförfarandet. Dock talade välfärdssystemens funktion och uppbyggnad, med sin inneboende komplexitet, emot att förbättrade kontrollåtgärder och förenkling av regelsystemen kunde fungera som alternativ till en straffrättslig utvidgning. Återigen går det att konstatera att trygghetssystemens särskilda förhållanden hade en inverkan i lagstiftarens överväganden.

Resonemang om trygghetssystemens särskilda förhållanden återkom även i förarbetena om lagförslaget av bidragsspärr och administrativt sanktionssystem. Införandet av en bidragsspärr motiverades bland annat av att de beslutande myndigheterna kontrollmöjligheter inte fungerade tillräckligt för att säkerställa att den enskilde lämnade korrekta uppgifter. Den ansvariga utredningen påpekade att även om kontroller skulle prioriterades ytterligare skulle

grundliga kontroller ske i en mycket liten andel av ärendena. Enligt regeringen kunde därför en bidragsspärr vara en rimlig och ändamålsenlig sanktion för att säkerställa att enskilda skulle visa lojalitet med välfärdssystemen. Införandet av administrativa sanktionsavgifter motiverades också på liknande grunder där den ansvariga utredningen anförde att många kontroller enbart kunde genomföras i efterhand vilket medförde att flertalet felaktiga utbetalningar upptäcktes först efter utbetalning vilket i sin tur motiverade lagstiftaren att införa sanktionsavgifter för att säkerställa att den enskilde lämnade korrekta uppgifter från början. Jag anser att det därmed går att konstatera trygghetssystemens särskilda förhållanden medförde svårigheter att inom ramen av systemet säkerställa regelefterlevnad vilket i sig motiverade lagstiftaren att införa alternativa sanktionsformer.

Ett ytterligare återkommande resonemang i de undersökta förarbetena bestod i att bidragsbrottsligheten riskerade att undergräva legitimiteten för den svenska välfärden och socialförsäkringssystemet.

I förarbetena till bidragsbrottslagen uttalades det att ”en förutsättning för att trygghetssystemens legitimitet och acceptans skall kunna upprätthållas är bl.a. att oegentligheter uppdagas och att straffvärda gärningar kan mötas med straff.”[242] Att bidragsbrottslagens tillämpningsområde skulle omfatta de centrala delarna av de offentliga utbetalningarna från trygghetssystemen motiverades även utifrån legitimitetsargument där regeringen uttalade ”för att skydda de offentliga finanserna och för att bevara förtroendet för och det långsiktiga upprätthållandet av systemen finns det därför anledning att se särskilt allvarligt på angrepp mot välfärdssystemen”.[243] Legitimitetsresoneamang var även framträdande i beaktandet av de allmänna principerna för kriminalisering där bidragsbrottsutredningen framhöll att missbruk som inte kunde beivras kunde få till följd att medborgarna tappade tilltron till socialförsäkringssystemet och att systemet kunde förlora sin legitimitet vilket motiverade ett straffrättsligt ingripande i form av bidragsbrottslagen.

Resonemang om socialförsäkringssystemets legitimitet var även framträdande i förarbetena till lagförslaget om införandet en bidragsspärr. I kommittédirektivet anfördes för att långsiktigt bevara tilltron och betalningsviljan till socialförsäkringssystemet behövdes det

[242] Dir 2005:51 s. 4.

[243] Prop. 2006/07:80 s. 68.

åtgärder som kunde påverka människors attityder och inskärpa att brott mot välfärdssystemen var oacceptabelt. Att lagstiftaren utvidgade bidragsbrottslagen tillämpningsområde till att omfatta arbetsmarknadspolitiskt stöd, tandvårdsstöd och assistansersättning motiverades också utifrån legitimitetsresonemang. Välfärdsbrottsutredningen påpekade särskilt att för förtroendet av socialförsäkringssystemet var det av stor vikt att välfärdssystemen skyddades av en effektiv lagstiftning och att en tydligare markering gjordes mot den brottslighet som direkt riktades mot statens finanser.

Ovannämnda uttalanden går att jämföra med brottsmålsutredningens överväganden. I sitt betänkande kritiserade brottsmålsutredningen den stränga attityd som samhället intog till sjukförsäkringsmissbruket och utredningen påtalade att det inte var försvarligt att lägga skärpta straffbarhetssynpunkter på sjukförsäkringsmissbruk under hänvisning till att en allvarlig bedömning av dessa fall krävs för att systemet med sjukförsäkring överhuvudtaget skall kunna fungera.[244]Att införa en särskild straffbestämmelse för att upprätthålla systemet med sjukförsäkring var enligt brottsmålsutredningen därmed inte försvarbart vilket står i stark kontrast till lagstiftarens överväganden i senare förarbeten.

Sammantaget anser jag att de återkommande resonemang som redovisats ovan var en central del i hur lagstiftaren konstruerande problembilden av bidragsbrottslighet. Vad som är intressant att notera är att huvudproblemet inte enbart var att bidragsbrottslighet förekom utan resonemang om socialförsäkringens särskilda förhållanden och legitimiteten för systemet fick stor inverkan i lagstiftarens överväganden.

7.3 Utformningen av lagstiftningen gällande bidragsbrottslighet

Gällande den tredje frågeställningen om *konstruktionen av bidragsbrottsligheten påverkade utformningen av lagstiftningen* går det att konstatera att de överväganden som lagstiftaren uttryckte i problemformuleringen och orsaksförklaringarna i förarbetena präglade utformningen av den föreslagna lagstiftningen.

Att orsaksförklaringarna i förarbetena till bidragsbrottslagen präglades av resonemang av att den dåvarande straffregleringen 9 kap. 1 § BrB inte var anpassad till de särskilda förhållanden

[244] SOU 1973:13 s. 131-132.

som gällde för trygghetssystemen kan förklara att utformningen av bidragsbrottslagen. Mot bakgrund av att 9 kap. 1 § BrB visat sig vara svårtillämplig i underlåtenhetsfall och dessutom ställde krav på uppsåt krävde den nya straffregleringen en annan utformning. Jag anser att utformningen av bidragsbrottslagen nästintill skräddarsyddes för att på ett ändamålsenligt sätt komma åt brott mot trygghetssystemen. Genom att utforma 2 § bidragsbrottslagen som ett äkta underlåtenhetsbrott och att införa 4 § bidragsbrottslagen som kriminaliserade grovt oaktsamma förfaranden kunde den nya straffrättsliga regleringen på ett mer effektivt sätt beivra brott mot trygghetssystemen. För att bevara förtroendet och upprätthållandet av trygghetssystemen ansåg lagstiftaren att det fanns anledning att se särskilt allvarligt på angrepp mot välfärdssystemen vilket i sin tur i ledde till att 1 § bidragsbrottslagen skulle omfatta en övervägande del av de offentliga utbetalningar.

Gällande lagförslaget om införandet av en bidragsspärr och administrativt sanktionssystem ska det påpekas att lagförslagen inte ledde till lagstiftning. Dock anser jag att de överväganden som lagstiftaren uttryckte i problemformuleringen och orsaksförklaringarna präglade utformningen av den föreslagna bidragsspärren och det administrativa sanktionssystemet.

Problemformuleringen i förarbetena om lagförslaget av bidragsspärr kretsade dels kring att FUT-delegationens rapport visat att de felaktiga utbetalningarna inom socialförsäkringsområdet var större än vad som tidigare antagits, dels kring att FUT-delegationens rapport visat att det fanns en relativt hög acceptans för missbruk av trygghetssystemen. Mot bakgrund av det anförda ansåg den ansvariga utredningen att det behövdes vidta åtgärder för att stävja den bekymmersamma utvecklingen. I förarbetena påtalades det även att risken att drabbas av en slumpmässig kontroll hos Försäkringskassan var mycket liten och även om kontroller prioriterades ytterligare skulle grundligare kontroller endast kunna ske i en mycket liten andel av ärendena. I kommittédirektivet anfördes det även att den dåvarande ordningen, som innebar att omedelbart efter en person dömts för grov eller upprepad bidragsbrottslighet kunde få bidrag från välfärdssystemen var stötande. Mot bakgrund av problemformuleringen och orsaksförklaringarna blev lösningsmekanismen att införa en bidragsspärr som om dels skulle ha en normbildande effekt, dels att vid sidan av den straffrättsliga påföljden verka avskräckande.

I förarbetena gällande lagförslaget om administrativt sanktionssystem var en central del i problemformuleringen att en stor del av de felaktiga utbetalningarna inte kunde beivras straffrättsligt eftersom bidragsbrottslagen inte straffbelade oaktsamma förfaranden. Dessutom påtalades det att diskrepansen mellan antalet polisanmälningar och antalet återkravsärenden talade för att bidragsbrottslagen inte fått tillräckligt genomslag och det anfördes att risken att drabbas av straffansvar enligt bidragsbrottslagen var liten. Enligt utredningen var det därför lämpligt att komplettera det straffrättsliga regelverket med en administrativ sanktionsavgift, som kunde påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet.

I förarbetena till lagförslaget om utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde handlade problemformuleringen huvudsakligen om att arbetsmarknadspolitiskt stöd, tandvårdsstöd och assistansersättningen föll utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde. En aspekt i problemformuleringen var att undersökningar visat att arbetsmarknadspolitiska stöd och tandvårdsstödet var brottsutsatta förmåner. Att förmånerna dessutom omfattade stora kostnader och uppvisade likande syften och funktioner som de förmåner som redan omfattades av bidragsbrottslagens tillämpningsområde motiverade lagstiftaren att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde till att även omfatta dessa stödförmåner.

Det går därmed att konstatera att de överväganden som lagstiftaren uttryckte i problemformuleringen och orsaksförklaringarna i förarbetena präglade utformningen av den föreslagna lagstiftningen. En sådan ordning är dock inte förvånande. Att lagstiftaren överhuvudtaget överväger att införa ny lagstiftning har inte sällan sin grund i en problemformulering som kräver en lösning. Dock anser jag att den genomförda diskursanalysen belyser att *hur l*agstiftaren konstruerar ett problem, i detta fall bidragsbrottslighet, i stor grad påverkar utformningen och legitimerandet av vissa rättsliga lösningar.

Resultatet från den empiriska undersökningen ska sättas i relation till Scarlet Wilcocks och Anders Stenströms teoretiska utgångspunkter. Inledningsvis anser jag att den utveckling som Wilcock beskriver, att frågan om bidragsbrottslighet under de senaste tre decennierna dragit till sig ökad politisk uppmärksamhet i många välfärdsstater vilket lett till att repressiva metoder inom välfärden har kunnat legitimeras, går att appliceras i en svensk kontext. En följd av att lagstiftaren införde bidragsbrottslagen var att kriminalisering introduceras i socialförsäkringsområdet. Jag anser dock att införandet av bidragsbrottslagen inte enbart

innebar att en specialstrafflagstiftning introducerades i svensk rätt. Införandet av bidragsbrottslagen ledde även till en förskjutning i styrningen av socialförsäkringen. Införandet av bidragsbrottslagen innebar genom bestämmelsen 2 § bidragbrottslagen straffansvar för 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 högt belopp. Från att styrningen i socialförsäkringen huvudsakligen tidigare skett genom materiella lagbestämmelser i socialförsäkringslagstiftningen innebar införandet av bidragsbrottslagen att de rättsvårdande myndigheterna nu fick befogenhet att beivra oönskade beteenden från enskilda förmånstagare. Jag instämmer därför med Stenströms argument att införandet av bidragsbrottslagen markerade ett skifte i styrningen av socialförsäkringen eftersom lagstiftningen innebar att kriminalisering introducerades som ett välfärdstatligt styrmedel. Stenström beskriver vidare att införandet av bidragsbrottslagen gav uttryck åt ett lagstiftning som innehöll element av repression:

> This statute did not articulate a new will to punish citizens since recipients faced fraud charges even prior to 2007. Instead, its novelty lies in the way it regulates welfare fraud in a separate statute and, perhaps, more importantly, in the ways repression and coercion came to be administered."[245]

Likt Stenström anser jag att införandet av bidragsbrottslagen inte innebar ett stort rättsligt skifte, eftersom brott mot trygghetssystemen, innan införandet kunde beivras straffrättsligt genom 9 kap. 1 § BrB. Införandet en specialstrafflagstiftning signalerade dock att lagstiftaren såg allvarligt på bidragsbrottsligheten och dessutom valde att vidta en repressiv åtgärd för att säkerställa regelefterlevnad.

Utifrån det redovisade resultatet i den empiriska undersökningen anser jag även att det går att konstatera att införandet av bidragsbrottslagen bidrog till en slags "snöbollseffekt" i det rättsliga arbetet för att motverka bidragsbrottslighet. Samma år som bidragsbrottslagen träder i kraft tillsatte regeringen en utredning som skulle överväga om det var lämpligt att införa en bidragsspärr. 2009 tillsätts ytterligare en utredning som skulle överväga lämpligheten att vid sidan av bidragsbrottslagen införa ett administrativt sanktionssystem. Även om lagförslaget

[245] Stenström, "Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden", s. 780.

om bidragsspärr och administrativt sanktionssystem inte ledde till lagstiftning anser jag att utredningarnas betänkanden tyder på att styrningen av socialförsäkringen drog åt ett mer repressivt håll där lagstiftaren ansåg att förfaranden som inte kunde beivras straffrättsligt skulle möta andra typer av sanktioner. Jag anser därmed att det går att dra paralleller till Wilcocks argument om att styrningen av välfärden genom 'governing through fraud' leder till att alltmer repressiva metoder används som ett sätt att begränsa individers tillgång och rätt till socialförsäkringssystemet. Att bidragsbrottslagen tillämpningsområde 2020 utvidgades till att omfatta fler ersättningar som betalas ut av det offentliga tyder även på att lagstiftaren uttryckligen valt att använda kriminalisering som ett välfärdstatligt styrmedel.

Det ska dock påpekas, som Wilcock beskriver, att västerländska välfärdssystem har en lång historia av att använda straffrättslig logik för att reglera överträdelser i välfärden och särskilt inom socialförsäkringsområdet.[246] Det svenska socialförsäkringssystemet innefattar flertalet materiella sanktionsbestämmelser. Enligt 108 kap. 2 § SFB kan Försäkringskassan besluta om återbetalning av ersättning om den försäkrade genom att lämnade oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet och enligt 110 kap. 52 § SFB kan ersättning dras in eller sättas ned om den försäkrade medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift. Det svenska socialförsäkringssystemet är alltså ett rättsområde som i relativt stor utsträckning använder olika typer av kontrollåtgärder i syfte att säkra regelefterlevnad. Införandet av bidragsbrottslagen blev en ytterligare sådan åtgärd, om än mer repressiv.

[246] Wilcock, *Policing Welfare Fraud: The Government of Welfare Fraud and Non-Compliance*, s. 3.

8. Avslutande reflektioner

Denna uppsats drevs av ett intresse att undersöka på vilka grunder den svenska lagstiftaren motiverade införandet av bidragsbrottslagen samt att undersöka den efterföljande rättsliga utvecklingen i arbetet mot bidragsbrottslighet. Uppsatsen syftade till att synliggöra de överväganden som lagstiftaren uttryckt i arbetet för att motverka bidragsbrottslighet.

Inledningsvis går det att konstatera den rättsliga diskussionen gällande bidragsbrottslighet har funnits innan införandet av bidragsbrottslagen som trädde i kraft 2007. 1968 års brottsmålsutredning och 1976 års förmögenhetsutredningen övervägde i sina betänkanden att införa särskilda straffbestämmelser gällande brott mot de svenska trygghetssystemen men båda utredningar ansåg att ett straffrättsligt ingripande var en alltför långtgående åtgärd.

Utifrån genomförd diskursanalys går det att konstatera att införandet av bidragsbrottslagen och efterföljande lagförslag präglades av resonemang kring bidragsbrottsligheten kostnadskonsekvenser, att de svenska trygghetssystem uppvisade särskilda särdrag som motiverade rättsligt ingripande och att bidragsbrottsligheten riskerade att undergräva legitimiteten för den svenska välfärden och socialförsäkringssystemet. Det går även att konstatera att de överväganden som lagstiftaren uttryckte i de undersökta förarbetena i stor grad påverkade utformningen av den föreslagna lagstiftningen.

Sammantaget anser jag att det går att konstatera att en följd av införandet av bidragsbrottslagen är att samspelet mellan svensk straffrätt och socialförsäkringsrätt blivit alltmer sammanflätat. Införandet av bidragsbrottslagen och efterföljande rättslig utveckling belyser även att den svenska lagstiftaren använder sig av alltmer repressiva metoder för att säkerställa regelefterlevnad.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Dir. 2005:51 Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag.

Dir. 2007:176 Bidragsspärr.

Dir. 2009:66 Administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.

Dir. 2016:61 Utvärdering av bidragsbrottslagen.

Prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottsmålsförande.

Prop. 2006/07:80 Bidragsbrottslag.

Prop 2018/19:132 Ett starkare skydd för välfärdssystemen.

SOU 1973:13 Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk.

SOU 1983:50 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrotten.

SOU 2006:48 Bidragsbrott.

SOU 2008:100 Bidragsspärr.

SOU 2011:3 Sanktionsavgifter på trygghetsområdet.

SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

SOU 2023:52 Ett starkt och samlat skydd av välfärdssystemen.

Rättsfall

NJA 2013 s. 369

Myndighetsdokument

Åklagarmyndigheten, *Bidragsbrott Inklusive assistansbedrägerier*, Vägledning 2021:8

Litteratur

Andersson, Fredrik. ”Fusk med personförsäkring – med siktet inställt på allmän och privat försäkring” Diss, Lunds Universitet, 2007.

Andersson, Håkan. ”Postmoderna och diskursteoretiska verktyg inom rätten” *i Juridisk metodlära*, 2 uppl., redigerad av Maria Nääv och Mauro Zamboni, 352-353, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Axmin, Martina och Lundahl, Göran, *Socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring: en introduktion till viktiga delar av Sveriges välfärdssystem*, 1 uppl. Lund. Studentlitteratur. 2020.

Bergström, Göran och Boréus, Kristina. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*, 3 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2012.

Lundström, Ragnar. ”Den kalkylerande medborgaren: bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990–2010”. Diss, Umeå Universitet, 2012.

Mörkenstam, Ulf. ”Om ”Lapparnes privilegier” : föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997”. Diss, Stockholms Universitet, 1999.

Sjöstrand, Glenn, *Fiffel-Sverige: sociologiska perspektiv på skandaler och fusk.* Malmö. Liber. 2005.

Stenström, Anders. “Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden”. British Journal of Criminology 61, nr 3 (2021): 773–791.

Winther Jørgensen, Marianne och Phillips, Louise. *Diskursanalys som teori och metod*, 1 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2000.

Wilcock, Scarlet. *Policing welfare fraud: the government of welfare fraud and non-compliance*. New York: Routledge, 2024.

Zila, Josef. "Bidragsfusk i Sverige. Historien om en kriminalisering" i *Ikke kun straf: festskrift til Vagn Greve*, redigerad av Thomas Elholm, 651-661. Jurist- og Økonomforbundet, Köpenhamn, 2008.

Zila, Josef. *Specialstraffrätten: en introduktion*. 9 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2019.

Örnemark Hansen, Helén. "Bidragsbedrägeri". Diss, Lunds Universitet, 1995.

Övrigt

Roos, Mari-Ann. Bidragsbrottslag (2007:612) 2 § Bidragsbrottslag, Lexino 2022-03-22 (JUNO)

Friberg, Sandra. Brottsbalk (1962:700) 9 kap. 1 § BrB, Karnov, 2020-01-01 (JUNO)