

Stockholm den 5 oktober 2006

R-2006/0704

Till Finansdepartementet

Fi2006/3065

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 juni 2006 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Bidragsbrott (SOU 2006:48).

Förslagen ger upphov till behov av ett flertal gränsdragningar. Sådana gränsdragningar förekommer och hanteras emellertid redan idag inom straffrätten. Regleringen är i stor utsträckning hämtad efter mönster från skattebrottsreglerna.

De förfaranden som förslagen tar sikte på är i mycket stor utsträckning redan i dag kriminaliserade som bedrägeri. Straffskalorna är också i tillämpliga delar hämtade från bedrägerireglerna. Förslagen innebär emellertid nykriminalisering på två sätt; dels genom att straffrättsligt ansvar kan uppkomma också vid underlåtenhet, dels genom att straffrättsligt ansvar kan uppkomma redan genom grov vårdslöshet. Kommittén pekar på att viss straffbarhet också i dag skulle kunna uppkomma vid grov vårdslöshet genom tillämpning av bestämmelsen om vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § andra stycket brottsbalken, i de fall uppgifter till berörda myndigheter skall lämnas på heder och samvete eller under någon liknande försäkran. Detta är inte fallet i alla trygghetssystem och det finns andra hinder, som kommittén pekar på, som medfört att den bestämmelsen inte används i berörda sammanhang. Förslaget måste därför också i denna del anses innefatta en verklig nykriminalisering, dock en ganska begränsad sådan vilket kommer att utvecklas nedan.

Kommittén gör den bedömningen att dess förslag inte skulle komma att leda till någon större ökning av antalet polisanmälningar, men möjligen till en ökning av antalet polisanmälningar som leder till lagföring genom att straffbarhet kan inträda vid grov vårdslöshet och passivitet.

Kommittén har inte redovisat några överväganden i konkurrensfrågor. Även vid ett införande av de föreslagna bidragsbrottsreglerna, kommer den absoluta huvuddelen av de

straffbara förfarandena att falla inom ramen också för bedrägeri eller annan redan befintlig lagstiftning. Det följer emellertid klart av allmänna konkurrensregler att specialregler går före allmänna regler, vilket medför att det i angivna fall skulle vara bidragsbrottsreglerna som tillämpas.

Som kommittén pekar på har det i flera lagstiftningsärenden framhållits att kriminalisering skall användas med försiktighet. Andra sanktionsmöjligheter skall i första hand användas. Kommittén återger vad som i detta avseende sagts av Åklagarutredningen-90 i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61) vars uttalanden regeringen i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23 s. 52 ff.) ställt sig bakom.

Kommittén har också prövat, i enlighet med de riktlinjer som angivits, om det finns några ändamålsenliga alternativ till kriminalisering.

De skäl som kommittén anför mot tillämpning av sanktionsavgifter på detta område är övertygande. Däremot framstår kommitténs argumentation ifråga om utökade kontrollmöjligheter som alternativ till kriminalisering som väl lättvindig. Kommittén anför att utökade kontroller förmodligen kräver mer resurser och leder till att handläggningen blir mer tidsödande. Dessutom säger kommittén att vissa typer av uppgifter, oavsett samkörning av register m.m., kommer att vara svårkontrollerade även i framtiden. Mot detta kan anföras att alla relevanta register i dag är datoriserade. Med modern dator teknik torde registerkontroller kunna göras både snabbt och smidigt. Det är svårt att se att andra resurser än datorstöd och utbildningsinsatser skulle krävas. Utökade kontrollmöjligheter måste därmed inte nödvändigtvis leda till mer tidsödande handläggning. Några exempel på uppgifter som även vid registerkontroll skulle vara svårkontrollerade lämnas inte. Utökade kontrollmöjligheter skulle väl emellertid i och för sig kunna införas jämsides med den föreslagna kriminaliseringen.

Kärnfrågan är om den föreslagna nykriminaliseringen behövs.

Kommittén konstaterar självt att betydelsen av straffsanktioner är svårbedömd. Trots detta konstaterar man att effekten av en förändrad straffrättslig reglering inte bör vara helt obetydlig.

En grundläggande fråga är varför den som lurar de myndigheter som ansvarar för offentliga trygghetssystem skall underkastas ett annat och utvidgat straffrättsligt ansvar än den som lurar en bank, ett försäkringsbolag eller något annat privaträttsligt subjekt. Svaret skulle kunna vara att myndigheterna ifråga, inom ramen för trygghetssystem som är av grundläggande betydelse för sammanhållningen och tryggheten i samhället, hanterar massärenden där det ofta finns ett tydligt behov av snabba beslut. Dessutom är myndigheterna, till skillnad från privaträttsliga subjekt, skyldiga att verkställa utbetalningar när de formella förutsättningarna för sådana är för handen. Dessa förhållanden ger trygghetssystemen en särprägel. Häremot kan emellertid anföras att myndigheterna ifråga redan i dag har betydligt bättre möjligheter att kontrollera de uppgifter som sökandena lämnar än vad banker, försäkringsbolag eller andra privaträttsliga subjekt har. Dessutom har myn-

digheterna, till skillnad från privaträttsliga subjekt, en i förvaltningslagen lagstadgad skyldighet att lämna service innefattande information och vägledning. Det kan synas märkligt att myndigheter som kan antas ha betydligt bättre möjligheter att värja sig mot vilseledanden och missbruk än vad privaträttsliga subjekt har, skall ges ett mer omfattande straffrättsligt skydd.

Ett subjektivt rekvisit som innebär straffbarhet vid grov oaktsamhet tar, konstaterar kommittén, sikte både på gärningsculpa, dvs. ett påtagligt avvikande från aktsamt beteende, och personlig culpa, dvs. medveten oaktsamhet och i vissa fall även omedveten oaktsamhet. Några överväganden ifråga om vad som skall gälla om också myndigheten varit vårdslös finns inte i betänkandet. Myndigheten kan ha brustit i information och vägledning. Uppenbart felaktiga eller osannolika uppgifter kan ha godtagits. Föreskrivna eller möjliga kontroller kan ha underlåtit. Hur allvarligt den sökandes vårdslöshet skall bedömas måste på något sätt vägas mot förhållanden av detta slag.

Vad särskilt gäller vilseledande i förhållande till återkravsåtgärder, kan det finnas anledning att jämföra kommitténs förslag med vad som civilrättsligt gäller för återkrav av felaktiga utbetalningar, s.k. *condictio in debiti*. Som huvudregel skall felaktiga utbetalningar återbetalas. Undantag gäller dock för det fall att betalningsmottagaren inrättat sig efter betalningen och i god tro förbrukat de utbetalda medlen. Dessa regler tillämpas också av myndigheterna när en utbetalning av misstag har skett till fel person. När en utbetalning från myndighet skett till rätt person men felaktigt eller med för högt belopp, uppkommer återbetalningsskyldighet förutsatt att personen ifråga orsakat felet genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en anmälningsskyldighet. Återbetalningsskyldigheten uppkommer i dessa fall helt oberoende av uppsåt eller vårdslöshet. Betalningsmottagaren kan inte heller freda sig mot återbetalningskrav genom att visa att medlen förbrukats i god tro. Om felet inte orsakats av betalningsmottagaren uppkommer återbetalningsskyldighet redan i de fall denne skäligen borde ha insett felet. Detta innebär sammantaget att utrymmet för återbetalningsskyldighet av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen är väsentligt större än motsvarande utrymme inom civilrätten.

De föreslagna reglerna medför endast en begränsad utvidgning av det område som i sammanhanget är kriminaliserat, men kan ändå uppfattas som att myndigheterna på ett ooberättigat sätt gynnas med särskilt skydd framför privaträttsliga subjekt. Av bl.a. skäl av denna typ måste särbehandling i rättssystemet alltid övervägas mycket noga. Det är vanligtvis bättre att använda allmänna regler än att införa specialregler. För införandet av specialregler bör krävas alldeles särskilda skäl. Behovet av specialregler bör stå helt klart och sådana bör kunna förväntas medföra påtagliga resultat.

Som ovan anförts bedömer kommittén att effekten av förslagen kan blir begränsad. Att nå en effekt som endast är större än obetydlig utgör en ambition som måste betecknas som låg. Redan detta förhållande ger anledning att ifrågasätta det lämpliga i ett införande av de föreslagna reglerna. Även med kommitténs egen utgångspunkt blir effekten för liten för att motivera en särslagstiftning.

Till detta kommer att de människor som söker stöd av trygghetssystemen inte sällan befinner sig i svåra personliga situationer – i vart fall ifråga om vissa av de aktuella trygghetssystemen. De kan ha svårt att överblicka sina egna historiska ekonomiska förhållanden. De kan ha än svårare att ordentligt informera berörda myndigheter om ändrade förhållanden. Den prevention mot missbruk som kriminalisering kan ge har troligen redan uppnåtts med befintliga regler. Särskilt mycket mer att vinna tycks inte finnas ens med kommitténs egna bedömningar.

Ett alternativ till kriminalisering som kommittén inte prövat närmare är möjligheten att helt avstå från att hämta in uppgifter från de enskilda sökande. Det hade varit av värde om kommittén hade prövat vilka uppgifter som är absolut nödvändiga för hantering av trygghetssystemen och som inte redan finns i myndigheternas datorförda register. För det fall alla uppgifter som behövs, eller som man i vart fall kan låta sig nöja med, redan finns hos myndigheterna, skulle möjligheterna till en effektiv, snabb, smidig och tillförlitlig samkörning av registren, lämpligen utredas. Det kan vara så att sekretessreglerna idag gäller också mellan myndigheter i en sådan utsträckning att en effektiv samkörning inte är möjlig. En samkörning skulle emellertid troligen, även ur integritetssynpunkt, vara att föredra framför en utvidgning av det kriminaliserade området med de effekter som redovisats ovan.

Inom taxeringssystemet, som ju faktiskt är grundläggande i sammanhanget, har utvecklingen gått mot att de enskilda själva måste ta reda på och ange allt färre uppgifter i sina deklarationer. Det förhållandet att skattemyndigheterna systematiskt lagrar de uppgifter från arbetsgivare och andra (exempelvis försäkringskassan) som man erhåller, och använder sig av dessa vid taxering, har medfört att fel pga. slarv och vårdslöshet hos de enskilda skattebetalarna minskat i omfattning. Den smidiga hanteringen uppskattas nog allmänt.

Mot denna bakgrund avstyrker Advokatsamfundet förslaget i betänkandet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg