



Kommittédirektiv

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka hur ett särskilt straffrättsligt skydd, motsvarande det som i bidragsbrottslagen (2007:612) finns för ekonomiska förmåner och stöd till enskilda personer, kan införas även för statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Utredaren ska samtidigt överväga om lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utvidgas. Syftet med utredningen är att stärka skyddet för de statliga stödsystemen genom effektiva och ändamålsenliga bestämmelser för att motverka och lagföra brott riktade mot dessa system.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera statliga stöd till företag och andra juridiska personer, identifiera vilka stöd som har behov av ett särskilt straffrättsligt skydd i förhållande till vad som gäller i dag samt föreslå hur ett sådant straffrättsligt skydd bör utformas,
- utreda om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utökas, och t.ex. omfatta felaktiga utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, och i så fall föreslå hur en sådan underrättelseskyldighet bör utformas på ett sätt som säkerställer skyddet för den personliga integriteten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

Motverkande av missbruk av statliga stöd är centralt för ett långsiktigt hållbart välfärdssamhälle

De skattefinansierade stödsystemen förutsätter att det finns en betalningsvilja eller acceptans hos befolkningen för samhällets åtaganden. Felaktiga utbetalningar och brottslighet riktad mot stödsystemen undergräver förtroendet för systemen och riskerar att urholka denna betalningsvilja. Missbruk av statliga stöd kan dessutom drabba seriösa företag, t.ex. i form av snedvriden konkurrens och betungande regelverk. Därför är frågan om att motverka missbruk av stödsystemen central för ett långsiktigt hållbart välfärdssamhälle.

Varje år utbetalas stora belopp i statliga stöd till företag och andra juridiska personer, men det finns inte någon speciallagstiftning, motsvarande bidragsbrottslagen, som tar sikte på den brottslighet som riktas mot dessa stöd. Det innebär att bedömningen av om ett visst förfarande är brottsligt eller inte som huvudregel får göras utifrån brottsbalkens bestämmelser om t.ex. bedrägeri. För att säkerställa att det finns ett effektivt och ändamålsenligt straffrättsligt skydd för de statliga stöden, samt att beslutande och utbetalande myndigheter och övriga relevanta aktörer kan underrätta varandra om misstänkta felaktigheter, behöver både de straffrättsliga bestämmelserna och underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar ses över.

Med statliga stöd avses i dessa direktiv ekonomiska stöd som finansieras av staten och som efter ansökan betalas ut eller på annat sätt tillgodoräknas företag, inklusive enskilda näringsidkare, eller andra juridiska personer, av en myndighet eller en organisation som av staten har fått uppgiften att besluta om stöd.

Uppdraget att stärka det straffrättsliga skyddet för statliga stöd till företag

Den 20 maj 2021 beslutade riksdagen på socialförsäkringsutskottets initiativ att för regeringen tillkännage att bidragsbrottslagen bör utvidgas till att omfatta statliga stöd till företag (bet. 2020/21:SfU26, rskr. 2020/21:302). I socialförsäkringsutskottets betänkande anförs bl.a. att det finns en betydande risk för att kriminella utnyttjar krisläget under pandemin och tillskansar sig medel ur statskassan samt att konsekvenserna för de som försöker utnyttja systemen och fuskar sig till stöd måste bli mer kännbara och tydliga. I betänkandet anförs vidare att samhället måste ha förmåga att

lagföra både enskilda och företag som medvetet fuskar och begår brott riktade mot stödsystemen.

I december 2020 presenterades promemorian Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28), som tagits fram inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet). I promemorian anförs bl.a. att det bör göras en översyn av frågan om hur brott mot stöd och andra ersättningar som betalas ut till företag ska hanteras, så att det finns ett fungerande lagföringssystem i en framtida ny krissituation då nya stöd kan behöva införas.

Frågan om användningen av företag och andra juridiska personer som brottsverktyg har uppmärksamats av tidigare utredningar. I betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra anförs bl.a. att det finns tydliga indikationer på att företag används ofta och systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten (SOU 2017:37 s. 195). Ett skäl till detta är att företag bl.a. kan ha rätt till olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. I betänkandet konstateras också att Skatteverket har uppmärksammat en problematik med brottslighet inom ideell sektor, som bl.a. beror på ideella föreningars oreglerade ställning och ökade utbetalningar från den offentliga sektorn till den ideella sektorn. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har vidare uppskattat att omfattningen av felaktiga utbetalningar generellt sett är stor i ersättningssystem där utbetalningar görs till företag och andra välfärdsaktörer (t.ex. ideella föreningar). Enligt delegationen finns det anledning att tro att en stor del av de felaktiga utbetalningarna i dessa system går till oseriösa eller kriminella aktörer (SOU 2019:59 s. 216).

Statliga stöd behöver kartläggas och analyseras i syfte att identifiera de stöd som har behov av ett särskilt straffrättsligt skydd

Bidragsbrottslagen är tillämplig på bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Från och med januari 2020 omfattar lagen även stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en

kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Inom de ersättningssystem som omfattas av bidragsbrottslagen hanteras mycket stora mängder ärenden, med ett samtidigt krav på snabbhet och effektivitet, vilket gör det svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende. I förarbetena till bidragsbrottslagen konstaterades att det fanns ett behov av en straffrättslig reglering som var anpassad till de förhållanden som råder inom de centrala välfärdsystemen. Det bedömdes vara av särskild betydelse att systemens funktion i stor utsträckning bygger på att förmånstagare anmäler ändrade förhållanden till utbetalande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det bedömdes också vara svårt att på något annat sätt avgränsa det straffbara området, utan att göra en fullständig genomgång av samtliga förekommande former av offentliga utbetalningar. Det konstaterades samtidigt att lagen med den föreslagna avgränsningen skulle omfatta 60 procent av statsbudgetens utgifter under utgiftstaket, och den helt övervägande delen av alla offentliga utbetalningar (prop. 2006/07:80 s. 69).

Statliga stöd som riktar sig till företag och andra juridiska personer har under senare år ökat i omfattning och betydelse, och det kan ifrågasättas om bidragsbrottslagen fortfarande omfattar den helt övervägande delen av alla statliga utbetalningar. Vidare gäller för flera statliga stöd till företag och andra juridiska personer att det, på samma sätt som för välfärdsförmåner till enskilda, inom stödsystemen hanteras mycket stora mängder ärenden med ett krav på snabbhet och effektivitet, vilket gör det svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende. Vid införandet av lagen (2020:548) om omställningsstöd bedömde regeringen att det fanns ett behov av särskilda straffrättsliga bestämmelser, bl.a. på grund av att ett stort antal ärenden skulle behöva hanteras under mycket kort tid, att det skulle vara omöjligt att göra mer ingående kontroller i varje enskilt ärende och att stödet skulle kunna omfatta mycket stora belopp (prop. 2019/20:181 s. 79). Det finns mot denna bakgrund skäl att göra en genomgång av de statliga stöden till företag och andra juridiska personer för att bedöma om det finns behov av ett särskilt straffrättsligt skydd även för stöd av detta slag.

De statliga stöden till företag och andra juridiska personer uppvisar stora olikheter, både när det gäller vilka villkor som ställs upp för att få ta del av

respektive stöd och vilken offentligfinansiell betydelse de har. För att straffrättsliga bestämmelser som är anpassade till de stöd de ska skydda ska kunna utformas, behöver de statliga stöden till företag och andra juridiska personer kartläggas. Kartläggningen bör omfatta förekomsten av statliga stöd till företag och andra juridiska personer samt stödets statsfinansiella betydelse. Vidare behöver stödets konstruktioner analyseras. En sådan kartläggning och analys är också en förutsättning för att kunna ta ställning till hur tillämpningsområdet för en ny straffrättslig lagstiftning skulle kunna avgränsas.

Utredaren ska därför

- kartlägga statliga stöd till företag och andra juridiska personer samt statens kostnader för stöden,
- analysera hur stöden är konstruerade, bl.a. de villkor som ställs upp för att beviljas stöd,
- analysera vilka konstruktioner, t.ex. vilka stöd villkor, som utgör riskfaktorer för att stöden missbrukas, och
- utifrån kartläggningen och analysen identifiera vilka stöd som har ett behov av ett särskilt straffrättsligt skydd.

Nya straffrättsliga bestämmelser behöver utformas med hänsyn till de statliga stöd som de ska skydda

I promemorian Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset anförs att möjligheterna att identifiera och lagföra brott som begås av företag som mottar bidrag och stöd som de inte har rätt till behöver stärkas och utvecklas. Det anförs vidare att det behövs ett regelverk för lagföring som är anpassat till den lagstiftning som det ska skydda. I promemorian konstateras att särskilda straffbestämmelser infördes i lagen om omställningsstöd, men att brott riktade mot övriga stöd som införts under pandemin prövas mot bestämmelserna i brottsbalken. Enligt promemorian har brottsbekämpande myndigheter signalerat att det är mycket svårt att driva ärenden som gäller brott mot stödet vid korttidsarbete, då stödet inte passar in i brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri och ger upphov till bevisfrågor som är mycket svåra att lösa. I promemorian framhålls två möjliga tillvägagångssätt för att stärka skyddet för statliga stöd till företag: antingen att bidragsbrottslagen utvidgas till att gälla även dessa stöd eller att en helt ny

reglering införs som riktar sig mot företagens brott mot välfärdssystemen och andra stödssystem (Ds 2020:28 s. 73–75). Regeringen beslutade mot denna bakgrund den 23 september 2021 att tillsätta en utredning som bl.a. ska analysera behovet av en förstärkt reglering för att förhindra felaktiga utbetalningar och missbruk av stödet vid korttidsarbete, samt bedöma om det är lämpligt att införa särskilda straffbestämmelser (dir. 2021:79).

När det gäller brott som begås inom en ett företags eller en juridisk persons verksamhet aktualiseras även frågan om vem som bär det straffrättsliga ansvaret för brottet. Nya straffrättsliga bestämmelser behöver utformas på ett sådant sätt att det, med tillämpning av de principer som har utvecklats i rättspraxis, är möjligt att fastställa vem som bär det straffrättsliga ansvaret.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i resultatet av kartläggningen och analysen av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, föreslå hur effektiva straffrättsliga bestämmelser till skydd för sådana stöd som är i behov av det bör utformas och hur det straffbara området bör avgränsas,
- ta ställning till om det är möjligt och ändamålsenligt att införa de nya straffrättsliga bestämmelserna i bidragsbrottslagen, eller om de bör införas i en ny lag eller genom särskilda bestämmelser i de lagar som reglerar stöden,
- om utredaren bedömer att det är nödvändigt för att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag och andra juridiska personer, föreslå ändringar i de nuvarande bestämmelserna i bidragsbrottslagen och i de bestämmelser som reglerar de statliga stöden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utökas

I nära anslutning till att bidragsbrottslagen beslutades infördes även lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen innebär att vissa utpekade myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor ska skicka en underrättelse till berörd myndighet eller organisation, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

I samband med att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes anförde regeringen att en viktig del i ansträngningarna att värna om välfärdssystemen är att kunna upptäcka bidragsbrott och andra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En förutsättning för detta är att den beslutande myndigheten genom egna kontroller eller genom information från andra får vetskap om att en förestående eller gjord utbetalning är felaktig. Information från andra myndigheter är ytterst värdefull i detta sammanhang (prop. 2007/08:48 s. 16). Underrättelseskyldigheten gäller för samma ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

Frågan om ett utvidgat tillämpningsområde för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har aktualiserats i flera sammanhang. Brottsförebyggande rådet anförde i sin rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag* att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utvidgas till att omfatta alla bidrag i välfärdssystemen, men att det vore av särskilt stor betydelse att inkludera stöden till företagare (rapport 2016:9 s. 235). Skatteverket har i en skrivelse till regeringen anført att det finns ett behov av att utvidga underrättelseskyldigheten så att underrättelse ska ske redan när det finns en risk för en felaktig utbetalning. Vidare anser Skatteverket att uppräknningen av vilka myndigheter som omfattas av underrättelseskyldigheten bör slopas och ersättas med en beskrivning av vilka typer av ersättningar som omfattas av underrättelseskyldigheten, att underrättelseskyldigheten bör vara dubbelriktad på så sätt att andra myndigheter ska kunna lämna uppgifter till Skatteverket och att även stöd som betalas ut till företag bör omfattas av underrättelseskyldigheten (Fi2020/02184). I en gemensam skrivelse till regeringen har Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bl.a. föreslagit att även regionerna ska omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi2021/02564). I promemorian *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset* anføres att en utvidgning av lagens tillämpningsområde skulle kunna innebära fler underrättelser om felaktiga utbetalningar och samtidigt göra det tydligt att alla välfärdens bidrag har samma skydd (Ds 2020:28 s. 118).

Mot denna bakgrund, och då de statliga stöden till företag och andra juridiska personer har ökat i omfattning, finns det anledning att se över om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar behöver utökas. I sammanhanget bör det framhållas att regeringen vid de senaste ändringarna i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärds-systemen bedömde att det fanns skäl för att lagen även fortsättningsvis borde ha samma tillämpningsområde som bidragsbrottslagen (prop. 2018/19:132 s. 44 och 45).

Underrättelseskyldigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen får sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretessbrytande bestämmelser ska utformas efter en intresseavvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda. Förutsättningarna för ett eventuellt utökat uppgiftslämnande behöver analyseras utifrån hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter. För personuppgiftsbehandling i allmänhet gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen kompletteras i olika avseenden av nationella författningar. När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. bekämpa brott gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177) med kompletterande lagstiftning. Även skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen måste beaktas.

Utredaren ska därför

- utreda om det finns behov av en utökad underrättelseskyldighet, t.ex. i fråga om vilka aktörer och vilka typer av stöd som omfattas av underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar, och under vilka förutsättningar underrättelser ska lämnas,
- väga fördelarna av utökade möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar mot de kostnader som hanteringen av underrättelserna kan

medföra, och vid denna avvägning lägga särskild vikt vid risken för att de berörda stöden missbrukas,

- för det fall det finns ett behov av en utökad underrättelseskyldighet och fördelarna bedöms överstiga kostnaderna, analysera vilka konsekvenser en sådan utökning skulle få för enskildas personliga integritet och göra en intresseavvägning mellan behovet av en utökad underrättelseskyldighet och skyddet för den personliga integriteten,
- analysera hur en eventuellt utökad underrättelseskyldighet förhåller sig till dataskyddsregleringen,
- under förutsättning att det både finns behov av en utökad underrättelseskyldighet och en sådan bedöms vara proportionerlig, föreslå hur underrättelseskyldigheten ska utformas och hur berörda aktörer ska kunna behandla och utbyta personuppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Lösningar som är effektiva och samtidigt minimerar regelbördan för seriösa företag ska eftersträvas. Alternativa lösningar som har övervägts men valts bort ska redovisas, liksom skälen till det. Viktiga ställningstaganden ska beskrivas. Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagets betydelse för möjligheterna att effektivt motverka och lagföra brott riktade mot statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Utredaren ska vidare särskilt redogöra för de administrativa och ekonomiska konsekvenserna för företag och andra juridiska personer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt beakta det arbete som pågår i utredningarna 2021 års bidragsbrottsutredning (S 2021:03), Bolaget som brottsverktyg (Ju 2021:18), Översyn av stödet vid korttidsarbete (Fi 2021:05), En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet (Fi 2021:11) och Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04). Utredaren ska vidare följa Skatteverkets uppdrag att lämna förslag för att hindra felaktiga utbetalningar av lönegarantiersättning (Fi2021/03377) samt det arbete som pågår inom Regeringskansliet med

uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte (Fi2021/02442). Utredaren ska i den utsträckning som det är lämpligt även inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

(Finansdepartementet)