



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Elin Karlsson

Systemhotande systematisk brottslighet

En undersökning om hur upprepade
välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott hanteras
straffrättsligt

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin: VT24

Innehåll

Summary	5
Sammanfattning	7
Förord.....	9
Förkortningar	10
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Syfte och frågeställningar.....	14
1.3 Avgränsningar och begrepp.....	15
1.3.1 Avgränsningar	15
1.3.2 Användandet av vissa begrepp.....	17
1.4 Teoretisk ram.....	18
1.5 Metod och material.....	20
1.5.1 Rättsdogmatisk metod.....	21
1.5.2 Genomgång av hovrättsdomar	23
1.6 Forskningsläge.....	25
1.7 Disposition.....	26
2 Principer för brottsrubricering, straffmätning m.m.	28
2.1 Inledning.....	28
2.2 Utgångspunkter för den straffrättsliga konkurrensläran.....	30
2.2.1 Konkurrens på olika plan	30
2.2.2 Likartad konkurrens, olikartad konkurrens och medstraffande gärningar	34
2.3 Särskilt om brottsenheten vid likartad konkurrens.....	36
2.3.1 Begreppet brottsenhet – ett eller flera brott?.....	36
2.3.2 Kriterier för bestämmande av brottsenhet utifrån svensk rätt.....	36

2.3.3	Kriterier för bestämmande av brottsenhet vid förmögenhetsbrott	39
2.3.3.1	<i>Särskilt om brottsenheten vid bidragsbrott</i>	41
2.4	Rubricering och gradindelning	43
2.4.1	Inledning	43
2.4.2	Gradindelade brott.....	45
2.4.2.1	<i>Allmänt om gradindelade brott och kvalifikationsgrunder</i>	45
2.4.2.2	<i>Relationen till konkurrensfrågan</i>	47
2.4.2.3	<i>Relationen till straffvärdebedömningen</i>	48
2.5	Straffvärde och straffmätning.....	50
3	Gällande rätt om bedrägeri- och bidragsbrott.....	52
3.1	Inledning.....	52
3.2	Bakgrund	52
3.2.1	Grundläggande kännetecken för bedrägerier och ekonomisk brottslighet.....	52
3.2.2	Från fusk till bidragsbrott och systematiska angrepp.....	53
3.3	Bedrägeri enligt brottsbalken.....	56
3.4	Bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen	57
3.4.1	Motiv till bidragsbrottslagens införande	58
3.4.2	Bidragsbrottslagens tillämpningsområde m.m.....	59
3.4.3	Bidragsbrottets särdrag	61
3.4.3.1	<i>Särskilt om bidragsbrottets konstruktion som seriebrott</i>	63
3.4.4	Bidragsbrott eller bedrägeri?.....	64
4	Särskilt om systematisk brottslighet	66
4.1	Systematisk brottslighet	66
4.2	Olika sätt att beakta systematik	67
4.2.1	Systematik som skäl för att betrakta flera gärningar som ett brott.....	67

4.2.2	Systematik som kvalifikationsgrund	70
4.2.3	Systematik som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen	73
4.2.4	Sammanfattande slutsatser	74
5	Systematiskt begångna bidragsbrott i praktiken	76
5.1	Svea hovrätt, dom 2015-07-23 i mål B 5912-14	76
5.2	Hovrätten för Västra Sverige, dom 2016-04-28 i mål B 5320- 15.....	77
5.3	Göta hovrätt, dom 2016-12-06 i mål B 672-16	78
5.4	Hovrätten för Nedre Norrland, dom 2017-09-14 i mål B 432- 17.....	79
5.5	Göta hovrätt, dom 2017-12-19 i mål B 1101-17	80
6	Analys	83
6.1	Inledande slutsatser	83
6.2	Hur avgränsas brottsenheten vid upprepade likartade bidragsbrott?	83
6.3	Vad definierar systematisk brottslighet?	85
6.4	Vilket genomslag får omständigheten att upprepade likartade bidragsbrott begåtts systematiskt för antalsräkning, rubricering och straffmätning i praktiken?.....	86
7	Avslutande reflektioner	89
	Käll- och litteraturförteckning.....	92

Summary

The overall purpose of this essay is to investigate how repeated similar welfare frauds in the form of benefit crimes according to the Swedish Benefit Crimes Act (bidragsbrottslagen (2007:612)), especially when they are judged to have been systematically committed, are handled within the legal system. By investigating how the phenomenon of systematic crime is expressed, clarifying the concept of systematics, and analyzing its application in criminal law, the study aims to highlight its importance in counting, classifying, grading, and sentencing crimes of benefit.

To investigate the effects of a systematic procedure in the case of repeated similar benefit crimes, e.g. a review of five Court of Appeal judgments is carried out. The main question that is addressed is the following: In what way are repeated similar welfare frauds in the form of benefit crimes dealt with under criminal law when they are judged to have been systematically committed?

Some central conclusions of the essay are that the difficulties that the assessment of systematic crime entails above all arise in the case of graded crimes where systematicity is a qualifying requisite for a grade increase. Benefit crime is an example where systematicity constitutes a qualifying requisite for assessing the crime as serious. Systematic crime is characterized by crimes that are repeated similarly. These conditions are often already reflected in the fact that the perpetrator is prosecuted and punished for several similar crimes.

If every crime in a systematic procedure is also assessed as serious due to the system, the number of crimes is taken into account repetitively. Other aggravating circumstances, such as special planning, often relate to the entire criminal activity rather than to each crime, which means that even these circumstances are considered multiple times when each crime is placed in a higher degree of severity. The result of such an assessment is

that the crime is valued in a way that does not necessarily reflect its actual blameworthiness.

For the punishment not to be disproportionately severe, some form of equalization is required in the subsequent penalty value assessment. In many cases, standard sentencing principles must be waived, which means that the classification of the crime is not always reflected in the penalty value that the crime is assigned. The essay clarifies that systematic crime and the concept of systematics have a complex impact on the adjudication process of benefit crimes and emphasizes the need for a nuanced assessment to avoid disproportionate punishments.

Sammanfattning

Det övergripande syftet med uppsatsen är att undersöka hur upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), särskilt när de bedöms vara systematiskt begångna, hanteras inom rättssystemet. Genom att undersöka hur fenomenet systematisk brottslighet kommer till uttryck och klargöra begreppet systematik och analysera dess tillämpning inom straffrätten, syftar studien till att belysa dess betydelse vid antalsräkning, rubricering, gradindelning och straffmätning av bidragsbrott.

För att undersöka effekterna av ett systematiskt förfaringssätt vid upprepade likartade bidragsbrott genomförs bl.a. en genomgång av fem hovrättsdomar. Huvudfrågeställningen som behandlas är följande: På vilket sätt hanteras upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott straffrättsligt när de bedöms vara systematiskt begångna?

Några centrala slutsatser för uppsatsen är att de svårigheter som bedömningen av systematisk brottslighet medför framför allt uppstår vid sådana gradindelade brott där systematiken utgör ett kvalificerande rekvisit för en gradhöjning. Bidragsbrott är ett exempel där systematiken utgör ett kvalificerande rekvisit för att bedöma brottet som grovt. Systematisk brottslighet kännetecknas av brott som upprepats på ett likartat sätt. Dessa förhållanden återspeglas ofta redan genom att gärningspersonen lagförs och straffas för flera likartade brott.

Om varje brott i ett systematiskt förfarande därtill bedöms som grovt p.g.a. systematiken, beaktas mängden brott repetitivt. Andra försvårande omständigheter, som särskild planering, hänför sig ofta till hela den brottsliga verksamheten snarare än till varje enskilt brott, vilket innebär att även dessa omständigheter beaktas flerfaldigt när varje brott placeras i en högre svårhetsgrad. Resultatet av en sådan bedömning blir att brottsligheten

värderas upp på ett sätt som inte nödvändigtvis speglar dess faktiska klandervärdhet.

För att straffet inte ska bli oproportionerligt strängt krävs någon form av utjämning vid den efterföljande straffvärdebedömningen. I många fall måste gängse straffmättningsprinciper frångås, vilket leder till att brottens rubricering inte alltid återspeglas i det straffvärde som brottsligheten åsätts. Uppsatsen klargör att systematisk brottslighet och begreppet systematik har en komplex påverkan på rättstillämpningen vid bidragsbrott och betonar behovet av en nyanserad bedömning för att undvika oproportionerliga straff.

Förord

Fyra och ett halvt års studier vid juristprogrammet i Lund är nu till ända. Även om det känns vemodigt, ser jag med spänning fram emot vad som väntar härnäst.

Jag vill passa på att rikta ett stort tack till min familj och nära och kära som peppat och stöttat mig, särskilt under den första tiden på juristprogrammet som präglades av distansundervisning och många utmaningar.

Jag vill även tacka min handledare Sverker Jönsson för att ha agerat bollplank och bidragit med ovärderlig input och stöttning under min skrivprocess. Det var genom ditt engagemang och personliga sätt som jag blev särskilt intresserad av den ekonomiska brottslighetens olika frågeställningar.

Nu tackar jag för mig!

Malmö den 22 maj 2024

Elin Karlsson

Förkortningar

Bet.	Betänkande
BrB	Brottsbalken (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
ESV	Ekonomistyrningsverket
HovR	Hovrätt
HD	Högsta domstolen
NBC	Nationellt bedrägericentrum
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOA	Polisens nationella operativa avdelning
Prop.	Proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RäV	Rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

De svenska välfärdssystemen utgör en av grundbultarna i det svenska samhället och finansieras genom inbetalda skattemedel och avgifter. Utsätts systemen för brottslighet eller nyttjande på felaktiga grunder kommer statens medel att användas felaktigt.

Brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har under senare år uppmärksammats i allt större utsträckning. I en rapport av Polismyndigheten från 2015 redovisar myndigheten bl.a. att utnyttjandet av välfärdssystemen sker alltmer systematiskt och utstuderat. Inslaget av företag för att tillskansa sig olika bidrag ökar och det är en bred kategori av kriminella aktörer som utnyttjar välfärdssystemen. Det handlar om allt ifrån enskilda kriminella aktörer som utnyttjar systemen för ekonomisk vinning till avancerade grova brottsupplägg av mer systematisk karaktär som utgör organiserad brottslighet.¹ Brott mot välfärdssystemen – oavsett om det rör sig om brott utförda av enskilda vid enstaka tillfällen eller organiserad brottslighet – riskerar inte bara att dränera gemensamma medel utan också urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället.² När det gäller utvecklingen på området konstaterar Polismyndigheten att den rådande utvecklingen påvisar att kriminella utnyttjar välfärdssystemen i högre utsträckning än tidigare och att brottsligheten uppvisar en större systematik än tidigare.³

Bidragsbrott och andra typer av välfärdsbedrägerier mot utbetalande myndigheter och organisationer innebär ofta att man ger falsk information, döljer relevant information eller manipulerar omständigheter för att få olovlig ekonomisk vinning. Det kan alltså handla om falska ansökningar

¹ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (NOA), *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*, s. 8 och 11.

² SOU 2023:52, s. 730 f.

³ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (NOA), *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*, s. 8 och 11. Se även SOU 2017:37, s. 425.

som innebär att man lämnar ansökningar med vilseledande eller falsk information innefattande falska inkomstuppgifter, felaktiga boendeförhållanden eller andra vilseledande detaljer för att erhålla bidrag eller förmåner som man inte är berättigad till. Det kan också handla om undanhållande av information, d.v.s. att man medvetet döljer eller underlåter att rapportera om förändrade omständigheter, exempelvis ökade inkomster eller förbättrade levnadsförhållanden, för att fortsätta att få förmåner som man inte längre är berättigad till. Vanligt förekommande är också s.k. dubbelmottagande som innebär att man samtidigt erhåller bidrag, förmåner eller ersättningar från olika källor genom att inte rapportera om befintliga förmåner, eller genom att utnyttja olika identiteter. Det kan innebära att man får samma förmån från olika myndigheter.⁴

Enligt polisens årsredovisning för 2023 har antalet inkomna ärenden som rör olika typer av bedrägeribrott ökat jämfört med 2022. Bl.a. ser man en kraftig ökning av anmälda bidragsbrott, vilket är den brottslighet som uppsatsen i första hand syftar till att utreda.⁵ Polisens Nationella Bedrägericentrum (NBC) redovisar också i en lägesbild för december 2023 att ett högre antal anmälningar om bidragsbrott skickades in i december 2023 jämfört med december föregående år (2022), motsvarande en ökning med 21 procent.⁶ Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) anmälde år 2023 totalt 23 068 bidragsbrott, vilket motsvarar en ökning med 21 procent jämfört med 2022.

Jämfört med 2014 har de anmälda bidragsbrotten mer än fördubblats. Omkring 68 procent av de anmälda bidragsbrotten avser brott mot Försäkringskassan, vilket är den myndighet som i regel betalar ut de största summorna.⁷ Den förmån som Försäkringskassan betalar ut och som handlar om mest pengar är assistansersättning. Assistansersättningen är även den förmån som är mest brottsutsatt, och enligt Thomas Falk, nationell

⁴ Se bl.a. Brå 2016:9, s. 112 ff. Se även t.ex. SOU 2008:74, s. 74 f.

⁵ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 47.

⁶ Nationellt bedrägericentrum (NBC), *Lägesbild december 2023*, s. 17.

⁷ Brå, "Bedrägerier och ekobrott".

samordnare mot felaktiga utbetalningar på Försäkringskassan, betalas mellan två och tre miljarder kronor ut felaktigt i assistansersättning, varje år.⁸

Totalt uppskattas att det varje år felaktigt betalas ut omkring 18 miljarder kronor från socialförsäkringssystemet, vilket baseras på en skattning från Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) som gjordes 2018. Ekonomistyrningsverkets uppskattning är att det är runt två procent, d.v.s. 13-16 miljarder kronor årligen.⁹

För att få bukt med felaktiga utbetalningar, och med ekonomisk och organiserad brottslighet kopplad till välfärdssystemen, har flera förslag lämnats i syfte att öka myndigheternas möjligheter att bekämpa brott mot välfärdssystemen sedan bidragsbrottslagens (2007:612)¹⁰ införande år 2007. Förslagen har dock tagit lång tid att genomföra, eller så har frågorna utretts på nytt. I vissa fall har förslagen inte lett till någon åtgärd över huvud taget.

Regeringen har under senare år stärkt styrningen och bl.a. infört ett mål för korrekta utbetalningar, föreskrivit ett krav på att risk- och omfattningsstudier ska genomföras, infört likalydande rapporteringskrav i de beslutande aktörernas regleringsbrev, inrättat Rådet för korrekta utbetalningar och beslutat att inrätta en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten, som påbörjade sin verksamhet i januari 2024, vars huvudsakliga uppdrag är att upptäcka, förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹¹

Nu nämnda vidtagna åtgärder bedöms emellertid inte vara tillräckliga för att komma åt problemen med brott som begås mot välfärdssystemen enligt 2021 års bidragsbrottsutrednings slutbetänkande (SOU 2023:52).¹² Detta

⁸ Myrén (publicerad 2023-04-19).

⁹ Se ESV 2023:22, s. 8. Se även ESV:s pressmeddelande 2023-04-03: *Omkring 2 procent felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen*.

¹⁰ Se härefter "bidragsbrottslagen".

¹¹ Utbetalningsmyndigheten, *Om oss*.

¹² SOU 2023:52, s. 26.

bekräftar även Ekonomistyrningsverkets analys från den 12 april 2024, som visar att de felaktiga utbetalningarna som myndigheterna upptäcker, kräver tillbaka och som återbetalas, fortfarande utgör en liten del av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemet. Utvecklingen under 2023 visar dessutom att läget försämrats jämfört med året innan.¹³

Siffrorna tyder sammantaget på att det finns mycket kvar att göra för att stoppa felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, men hur hanteras bidragsbrottsligheten straffrättsligt? Hur bedöms egentligen upprepade likartade bidragsbrott, och vilken påverkan får ett systematiskt tillvägagångssätt i praktiken på bl.a. rubricering och straffmätning? Uppsatsen ämnar belysa nu nämnda frågeställningar.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med uppsatsen är att undersöka hur upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott – särskilt när de bedöms vara systematiskt begångna – hanteras straffrättsligt inom rättssystemet. Genom att försöka precisera fenomenet systematisk brottslighet och hur det kommer till uttryck, samt klargöra begreppet systematik och analysera dess tillämpning inom straffrätten, avser studien att belysa dess betydelse vid antalsräkning, rubricering, gradindelning och straffmätning av bidragsbrott. Hur har fenomenet systematisk brottslighet och begreppet systematik – i samband med upprepade likartade bidragsbrott – översatts i straffrättsliga termer, och vilken betydelse får detta vid rättstillämpningen? För att kunna undersöka de generella effekterna av ett systematiskt förfaringsätt, kommer bl.a. en genomgång av fem hovrättsdomar att göras.

Huvudfrågeställningen är följande:

- På vilket sätt hanteras upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott straffrättsligt när de bedöms vara systematiskt begångna?

¹³ ESV 2024:32, s. 6.

Underfrågeställningar för att besvara huvudfrågeställningen är följande:

- Hur avgränsas brottsenheten vid upprepade likartade bidragsbrott?
- Vad definierar systematisk brottslighet?
- Vilket genomslag får omständigheten att upprepade likartade bidragsbrott begåtts systematiskt för antalsräkning, rubricering, gradindelning och straffmätning i praktiken?

1.3 Avgränsningar och begrepp

1.3.1 Avgränsningar

Denna uppsats har avgränsats till att omfatta välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott. Fokus för studien är således på brottslighet riktad mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Framställningen behandlar nu nämnda brottslighet uteslutande enligt svensk lagstiftning. Uppsatsen kommer vidare att avgränsas till att i huvudsak behandla frågor om antalsräkning, rubricering, gradindelning samt straffmätning. Redogörelserna inom dessa områden kommer att ligga till grund för analysen kring hur den aktuella brottsligheten hanteras straffrättsligt.

Det som särskilt ska undersökas är hur upprepade likartade bidragsbrott som bedöms ha varit systematiskt begångna hanteras straffrättsligt. Det är alltså endast likartad brottslighet som undersöks närmare, varför frågor om likartad konkurrens och bestämmande av brottsenhet särskilt kommer att belysas. För att läsaren ska förstå hur sådana bedömningar går till i praktiken kommer endast en översiktlig redogörelse att göras för konkurrensläran och de olika konkurrenssituationer som kan aktualiseras. Konkurrensfrågor kan gälla antingen om en person, som i teorin kan dömas för mer än ett brott, ska dömas för mer än ett brott (brottslighetskonkurrens) eller hur påföljd ska bestämmas vid flera brott (påföljdskonkurrens). Inom ramen för denna framställning står brottslighetskonkurrens i fokus eftersom framställningen bl.a. kommer att behandla frågan om huruvida någon ska dömas för ett eller flera brott vid systematiskt upprepade likartade bidragsbrott.

Vad som bör poängteras är att bidragsbrottslighet inte är den enda brottslighet som riktas mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Det finns indikationer på att brott även kan begås genom infiltration av myndigheter, hot och otillåten påverkan, dataintrång eller andra sätt att manipulera systemen. Det begås även andra brott som är riktade mot välfärdssystemen, men som inte omfattas av bidragsbrottslagen. Ett exempel på ett brott mot välfärdssystemen som inte rubriceras som ett bidragsbrott är urkundsförfalskning i syfte att orättmätigt tillskansa sig medel från det allmänna.¹⁴ Det kan också begås brott mot förmåner och stöd som inte omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde, t.ex. bidrag som betalas ut till bolag och föreningar. Med hänvisning till uppsatsens syfte, kommer nu nämnda brottslighet inte att närmare redogöras för. Andra lagregler vid brott mot välfärden såsom olovligt förfogande, osann eller vårdslös försäkrans, osant intygande och EU-bedrägerier och andra brott riktade mot EU:s medel kommer inte heller att redogöras för inom ramen för undersökningen.

Uppsatsen utgår som nämnt ovan från bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen. Studien avgränsar sig således till att behandla förmåner som faller innanför bidragsbrottslagen, varför t.ex. arbetsgivarstöd och statligt stöd till företag och organisationer kommer att lämnas utanför undersökningen. Vad som emellertid är centralt att redogöra för – för att förstå bidragsbrottslagens tillämpningsområde och bidragsbrottets brottskonstruktion – är bedrägeribestämmelserna i BrB. Varför dessa är relevanta att redogöra för är eftersom bidragsbrott i grunden utgör bedrägerier mot välfärdsstaten. Dessutom har bidragsbrott fram tills bidragsbrottslagens införande 2007 omfattats av brottsbalkens bedrägeribestämmelser tillämpningsområden.¹⁵

Med att någon har gjort sig skyldig till bidragsbrott bör även enligt min mening kunna innefatta t.ex. den som har gjort sig skyldig till medhjälp till någon annans bidragsbrott. I sådana fall har ju han eller hon per definition

¹⁴ SOU 2023:52, s. 298.

¹⁵ Se t.ex. Brå 2011:12, s. 14.

begått ett bidragsbrott, även om det inte har varit i egenskap av huvudman. Många gånger kan ett agerande som lett till ett medhjälpbrott anses lika klandervärt som ett huvudmannaskapsbrott. Dessutom krävs alltid att gärningspersonen har haft uppsåt (eller i förekommande fall varit grovt oaktsam) till sitt eget agerande. Undersökningen kommer dock att avgränsa sig till brott som begås i egenskap av huvudman. Uppsatsen kommer inte heller att behandla frågor om uppsåt, grov oaktsamhet eller dylikt mer ingående.

Slutligen kommer ingen diskussion om ringa brott att föras inom ramen för uppsatsen. Endast brott av s.k. normalgrad och grovt brott kommer att redogöras för ingående med hänvisning till uppsatsens syfte. Det är den systematiskt förövade brottsligheten mot välfärdssystemen och den straffrättsliga hanteringen av den som ska belysas i uppsatsen.

1.3.2 Användandet av vissa begrepp

Det föreligger olika uppfattningar om vad som avses med begrepp som t.ex. felaktiga utbetalningar, ekonomisk brottslighet och välfärdsbrott. Det kan därför finnas anledning att förtydliga vilken brottslighet som avses.¹⁶

I uppsatsen kommer begreppet välfärdsbedrägerier att användas. I begreppet innefattas, utöver sådan brottslighet som riktar sig mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, också annan brottslighet än bidragsbrott som rör dessa förmåner och stöd. Två exempel är urkundsförfalskning och bedrägerier. Begreppet bidragsbrottslighet kommer också att användas, men det är något snävare och omfattar enbart sådana brott som regleras i bidragsbrottslagen. Avgränsningen i bidragsbrottslagen är en definition av hur man valt att kategorisera och avgränsa viss brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Välfärdsbrottslighet å andra sidan är ett vidare begrepp än de två ovan nämnda i den meningen att det kan anses innefatta olika typer av brottslighet mot en mängd olika system och aktörer. Termen lämpar sig således inte att användas för denna uppsats.

¹⁶ SOU 2023:52, s. 253.

I uppsatsens titel föreskrivs det att undersökningen avser systemhotande systematisk brottslighet, vilket knyter an till upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott. Termen upprepade brottslighet ligger således nära till hands att använda i jämförelse med termerna seriebrottslighet och flerfaldig brottslighet. De tre nämnda termerna – upprepade brottslighet, seriebrottslighet och flerfaldig brottslighet – kan sägas referera till olika aspekter av brottsligt beteende och behandlas ofta olika i juridiska och kriminologiska sammanhang. Trots detta har det inte varit helt enkelt för mig att skilja termerna åt och bedöma vilken av dem som passar bäst att använda inom ramen för undersökningen. I min redogörelse och analys har det blivit nödvändigt att använda alla tre termerna i viss utsträckning, vilket bl.a. har sin förklaring i bidragsbrottets repetitiva natur och övriga konstruktion.

Termen systemhotande tillägger en ytterligare dimension i titeln genom att betona brottens effekt på samhällssystemen (välfärdssystemen), vilken antyder att brottsligheten har en omfattande negativ påverkan på samhällets grundläggande funktioner.

1.4 Teoretisk ram

Brå är en sådan myndighet som kan anses uppfylla kriterierna för en samlad kunskap om brott riktad mot välfärdssystemen. Myndigheten ansvarar bl.a. för att ge strategiskt stöd till myndigheter och andra aktörer som arbetar brottsförebyggande. Brå har en viktig roll i att bidra med stöd och vägledning om brottsförebyggande arbete generellt och kan i huvudsak sägas besitta den teoretiska expertkunskapen.¹⁷

Utifrån det nu nämnda, har jag valt att använda mig av studier som Brå har genomfört avseende bl.a. bedrägeribrottsligheten i Sverige som en teoretisk ram för uppsatsen. Särskilt har Brås rapport 2016:9 från 2016 fått betydelse för arbetets inramning eftersom studien i fråga presenterar relativt ny

¹⁷ Se bl.a. SOU 2023:52, s. 352.

kunskap om bedrägerier och bidragsbrott. Studien baseras på ett stort och varierat empiriskt material; Nationella trygghetsundersökningen (NTU) och den officiella kriminalstatistiken, granskning av polisärenden (urval av anmälningar och förundersökningar), tingsrättsdomar samt intervjuer med berörda aktörer och gärningspersoner.¹⁸

Brås studie av bedrägeribrottsligheten i Sverige innehåller bl.a. en analys av vem som begår bidragsbrott och varför. I studien genomfördes en kartläggning av ett omfattande urval av polisärenden och tingsrättsdomar, vilka kompletterades med intervjuer med gärningspersoner. Resultaten av studien visade att det, något förenklat, finns tre kategorier av gärningspersoner när det gäller bidragsbrott.

Den dominerande, och första, kategorin av personer som var misstänkta för bidragsbrott var sedan tidigare ostraffade. De har låg förståelse för regler och slarvar. T.ex. hade de misstänkta i flera fall haft svårt att förstå villkoren för förmåner och hur de skulle fylla i ansökan. Flertalet gärningspersoner befinner sig även i en personlig kris och känner sig tvungna att försöka dryga ut vardagsekonomin p.g.a. omständigheter såsom bl.a. skulder, missbruksproblematik och arbetslöshet.¹⁹

Den andra kategorin, vilken även kan sägas utgöra grunden för idén till uppsatsens ämne, utnyttjar systemen mer systematiskt. Av de granskade ärendena uppenbarade sig en kategori av mer planerande och kvalificerade bidragsbrottslingar. Personerna visade sig ha lärt sig brottsupplägg och hur man utnyttjar välfärdssystemen av bl.a. vänner och anhöriga. Brotten bestod ofta i att arbeta svart samtidigt som den misstänkte fick ersättning från Försäkringskassan, kommunen eller en arbetslöshetskassa. Brotten riktades ofta mot flera aktörer, och brottsuppläggen kunde bestå i att kombinera olika förmåner och stöd; exempelvis kunde personen ha arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, föräldrapenning eller sjukpenning samtidigt som de hade skenseparerat. På så sätt kunde personen

¹⁸ Brå 2016:9, "Förord".

¹⁹ Se Brå 2016:9, s. 121. Se även SOU 2023:52, s. 26.

erhålla mer bostadsbidrag och (eventuellt) underhållsstöd än vad han eller hon var berättigad till. Det förekom också gärningspersoner med flera identiteter som var ett tecken på mer planerade och utstuderade bidragsbrott. I denna kategori återfanns också personer som begick annan typ av ekonomisk brottslighet som t.ex. bedrägerier och skattebrott. I studien bedömdes det svårt att urskilja denna kategori av gärningspersoner från den första kategorin eftersom de i regel skyllde på slarv eller okunskap.²⁰

Den tredje kategorin urskiljer sig för att personerna i fråga har en brottsplan och använder företag som brottsverktyg. Personerna begick omfattande ekonomisk brottslighet eller organiserad brottslighet, och företag tycks ofta användas som brottsverktyg. Gärningspersonerna identifierade kryphål i regelverk eller kontroller och utnyttjade dessa i större skala. Ett exempel på en ersättning som var särskilt utsatt var assistansersättningen.

Bidragsbrottsligheten ingick i regel som en del av en mer omfattande ekonomisk brottslighet, som t.ex. skattebrott och bokföringsbrott.²¹

I Brås undersökning av bedrägeri- och bidragsbrottslighet utfördes en rad intervjuer med personer dömda för bidragsbrott som bekräftade bilden av de tre kategorierna ovan. Samma mönster har också framkommit vid tidigare studier, t.ex. 2021 års bidragsbrottsutrednings slutbetänkande (SOU 2023:52), som presenterade ett liknande resultat efter att ha studerat ett slumpmässigt urval av tingsrättsdomar avseende bidragsbrott från 2022.²² I slutbetänkandet konstaterades att det ter sig svårt att skapa en bild av hur fördelningen ser ut mellan de olika kategorierna. T.ex. kan den som i själva verket begår systematiska bidragsbrott ange att brottet har tillkommit p.g.a. slarv eller missförstånd. Bakom mindre allvarliga brott kan det också gömma sig individer som förekommer i grovt kriminella sammanhang eller nätverk, vilket varken framgår av statistiken eller de analyserade domarna.

1.5 Metod och material

²⁰ Se Brå 2016:9, s. 122 f. Se även SOU 2023:52, s. 114.

²¹ Se Brå 2016:9, s. 123 f. Se även SOU 2023:52, s. 115.

²² SOU 2023:52, s. 114.

1.5.1 Rättsdogmatisk metod

Vid besvarandet av mina frågeställningar utgår jag från den rättsdogmatiska metoden. Metoden passar väl för att utröna den straffrättsliga hanteringen av upprepad likartad bidragsbrottslighet eftersom den möjliggör för mig att tolka och fastställa gällande rätt. Fastställandet av gällande rätt sker genom ledning i de vedertagna rättskällorna, d.v.s. lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och doktrin.²³

När den rättsdogmatiska metoden tillämpas förs som utgångspunkt s.k. *de lege lata*-resonemang, vilka är deskriptiva resonemang som fastställer och systematiserar gällande rätt. De nu beskrivna resonemangen kan sägas utgöra uppsatsens grund. Min avsikt är emellertid inte endast att fastställa och systematisera gällande rätt utan även inkorporera mina personliga värderingar i undersökningens analysdel i kapitel 6 och 7. För att kunna göra detta bedömer jag det nödvändigt att vidga den traditionella tillämpningen av den rättsdogmatiska metoden bestående av endast *de lege lata*-resonemang till att även omfatta s.k. *de lege ferenda*-resonemang. *De lege ferenda*-resonemang är normativa resonemang och kan bl.a. innefatta diskussioner kring gällande rätt och hur den *bör* vara.²⁴

Det är emellertid omtvistat huruvida den rättsdogmatiska metoden kan omfatta sådana frågor som faller inom ramen för en *de lege ferenda*-diskussion eftersom arbetet riskerar att få inslag av rättspolitisk argumentation. En sådan argumentation faller typiskt sett utanför metoden. Vid en bredare definition av rättsdogmatisk metod kan dock diskussioner kring *de lege ferenda* ges utrymme.²⁵ Enligt Kleineman kan metoden inkludera kritik av rådande rättsläge samt föreslå önskvärda förändringar i förhållande till gällande rätt.²⁶ Att poängtera är emellertid att denna uppsats inte ämnar ge vidare förslag på hur gällande rätt bör utformas. Uppsatsen ämnar inte heller att föreslå några konkreta lösningar på problem som ännu

²³ Sandgren (2021), s. 38 f. & 51 f.

²⁴ Sandgren (2021), s. 51 f.

²⁵ Sandgren (2021), s. 51 f.

²⁶ Kleineman (2018), s. 35 f.

framstår som olösta, utan endast peka på eventuella inkonsekvenser och problem som kan finnas och dess effekter och konsekvenser.²⁷

Utifrån diskussionen ovan kring den rättsdogmatiska metoden anser jag sammantaget att metoden i en vid bemärkelse är väl lämpad att använda vid besvarandet av mina frågeställningar. Detta främst eftersom jag först ska undersöka vad gällande rätt är för att sedan gå vidare till att kritiskt analysera de rättsliga utgångspunkterna i syfte att finna eventuella inkonsekvenser och problem vid tillämpningen av dem.

Vidare från mitt metodval till det material som jag valt att använda vid genomförandet av undersökningen, utgör inledningsvis rättspraxis ett viktigt inslag. Den rättspraxis som hänvisas till i uppsatsen används bl.a. för att kunna utröna vad rätten fäster vikt vid i sina bedömningar när det gäller upprepad likartad brottslighet. Praxis från HD kommer att redogöras för löpande i uppsatsen, medan en särskild genomgång av ett antal hovrättsdomar kommer att göras för att lyfta det systematiska tillvägagångssättet vid upprepade likartade bidragsbrott.

Förarbeten bidrar till att förklara motiven bakom nuvarande utformning av upprepad likartad brottslighet, och medverkar till att förstå grunden bakom gällande rätt. Flertalet propositioner hänvisas till inom ramen för uppsatsen, men även olika SOU:er. En SOU som anses vara särskilt betydelsefull för arbetet är SOU 2013:85 (Stärkt straffrättsligt skydd för egendom). Trots att utredningen i fråga publicerades för över ett decennium sedan och till större delen avser förmögenhetsbrotten stöld och häleri, är det fortfarande ett av de mest heltäckande och djupgående förarbetena avseende förmögenhetsbrott och upprepad brottslighet, varför den fortsatt bör anses vara både aktuell och relevant.

Doktrin används som ett komplement till de nämnda rättskällorna ovan för att tolka och beskriva gällande rätt. Således får doktrinen en ökad relevans

²⁷ Kleineman (2018), s. 36.

som separat rättskälla. Exempel på doktrin som valts för arbetet är skriven av Nils Jareborg och Magnus Ulväng, som båda är framstående professorer i straffrätt. Jareborgs och Ulvängs titlar och meriter inom rättsområdet medför att doktrinen auktoritet ökar och bör anses ha ett högt rättskällevärde.²⁸

Avslutningsvis använder jag mig av rättslig vägledning i min redogörelse för bidragsbrott.²⁹ Jag är medveten om att rättslig vägledning inte utgör en bindande rättskälla, utan primärt en rekommendation. Vägledningen i fråga bygger emellertid på uttalanden i förarbetena till bidragsbrottslagen och på tidigare praxis om förmögenhetsbrott, vilket enligt min mening medför en dignitet som gör att den går att likställa med en rättskälla. Mot bakgrund av detta kommer jag att använda mig av vägledningen för att undersöka gällande rätt genom den rättsdogmatiska metoden.

1.5.2 Genomgång av hovrättsdomar

Vidare ämnar uppsatsen presentera en kortare genomgång av fem hovrättsdomar som syftar till att belysa genomslaget av ett systematiskt förfaringssätt vid bedömningen och hanteringen av upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott. Genomgången görs i syfte att kunna undersöka *om* och i så fall *hur* ett sådant förfaringssätt tenderar att få genomslag i praktiken vid bl.a. rubricering och straffmätning.

Genomgången utgör även ett komplement till de rättsfall från Högsta domstolen (HD) som redovisas löpande, där HD uttalat sig kring hur brottslighet som utövats systematiskt ska hanteras. Komplementet är motiverat eftersom mitt urval av hovrättsdomar särskilt behandlar brottstypen bidragsbrott.

Bakgrunden till varför jag har valt att särskilt granska ett antal hovrättsdomar är eftersom jag vid en närmare inläsning på ämnet blev medveten om att olika former av kartläggningar av tingsrättsdomar redan

²⁸ Kleineman (2018), s. 28.

²⁹ RåV 2021:08.

har gjorts, t.ex. i Brås undersökning av bedrägeribrottsligheten som genomfördes under 2016³⁰, men också i 2021 års bidragsbrottsutrednings slutbetänkande.³¹ Mig veterligen finns det inte heller några HD-avgöranden som särskilt behandlar bidragsbrott i den givna kontexten, men det finns hovrättsdomar. Syftet med genomgången är inte att uppnå ett statistiskt säkerställt resultat, eftersom detta hade krävt ett större antal hovrättsdomar. I stället är syftet att få en tydligare uppfattning kring domstolarnas bedömningar och se om de sker konsekvent, eller om det förekommer olika tillvägagångssätt.

Urvalet av domar kommer att göras mot bakgrund av syftet med uppsatsen. Avgörandena från hovrätterna fungerar således som vägledning vid besvarandet av de uppställda frågeställningarna om hur den aktuella brottsligheten rubriceras och straffmäts i praktiken. Domar som inte behandlat någon rubriceringsfråga har inte tagits med inom ramen för undersökningen. Vidare har domar där åtalet har ogillats sorterats bort. Detsamma gäller domar där domen av annat skäl kommit att omfatta annan brottslighet än den som varit av intresse för uppsatsens syfte.

De fem avgörandena som tagits med i sammanställningen är sådana rättsfall som jag har sökt fram i Bisnode InfoTorgs rättsdatabas Rättsbanken, med ett undantag som på annat sätt kommit till min kännedom.³² Den sökning som har gjorts är “grovt bidragsbrott' systematisk”, och har endast avsett avgöranden från hovrätterna. Sorteringen har sedan ställts in på “Efter relevans”. Ett efterföljande urval har därefter gjorts, som bl.a. inneburit att jag valt ut domar som inte är äldre än tio år för att säkerställa att genomgången speglar nuvarande praxis. Vissa relevanta fall kan ha filtrerats bort genom den sökning som gjorts. Andra fall har utelämnats p.g.a. att jag av olika skäl har bedömt dem som mindre intressanta att redovisa, särskilt i relation till det utrymme jag haft till mitt förfogande. De rättsfall som

³⁰ Brå 2016:9.

³¹ SOU 2023:52.

³² Se Svea hovrätt, dom 2015-07-23 i mål B 5912-14 (“Assistans-målet”) som uppmärksammats genom bl.a. Andersson (publicerad 2015-07-23).

redovisas är de som jag bedömt som mest intressanta och de mål vars bedömningar som jag har ansett mig kunna dra några säkra slutsatser kring. Domarna i sammanställningen har vunnit laga kraft, d.v.s. kan inte längre överklagas, om inget annat särskilt anges.

1.6 Forskningsläge

Det finns en del forskning och analys på området om ekonomisk brottslighet, vilket inkluderar både bedrägerier och bidragsbrott, som bl.a. har sammanställts av Brå i olika rapporter.³³ Rapporterna berör brottsutvecklingen, där det betonas att ett systematiskt tillvägagångssätt vid bl.a. bedrägerier och bidragsbrott mot välfärden har blivit allt vanligare på senare år.³⁴

Frågan om hur ett systematiskt tillvägagångssätt lämpligen bör beaktas har diskuterats ingående i doktrinen av bl.a. Magnus Ulväng och Martin Sunnqvist. Både Ulväng och Sunnqvist har emellertid fokuserat på frågan om sammanläggning av flera brott till ett brott, samt när och på vilket sätt en sådan sammanläggning får ske.³⁵ Frågan är central vid bidragsbrott och andra välfärdsbedrägerier, men inte endast för sig själv utan också i relation till andra frågor såsom rubricering och straffmätning, vilket denna framställning ämnar belysa. Ulvängs forskning om brottslighetskonkurrens är central för uppsatsen och redogörs för i grova drag för att förstå hur brottsenheten avgränsas m.m.³⁶

Utöver det nu nämnda har jag blivit uppmärksam på att det finns ett antal publicerade uppsatser författade av juriststudenter som lyfter problematiken med att avgränsa brottsenheten i det fall då en gärningsperson är åtalad för flera systematiskt begångna brott. Uppsatserna lyfter emellertid inte

³³ Se t.ex. Brå 2016:9 och Brå, Korsell (2023).

³⁴ Se t.ex. Brå, Korsell (2023), s. 196.

³⁵ Sunnqvists redogörelser resulterade i ett replikskifte i SvJT mellan honom själv och Magnus Ulväng kring frågan, se replikskiftet mellan Sunnqvist och Ulväng i SvJT 2011 s. 495-516, SvJT 2011 s. 1036-1049, SvJT 2012 s. 58-61 och SvJT 2012 s. 62-63. Se även SOU 2023:1, s. 113.

³⁶ För vidare läsning se Ulväng (2013).

bidragsbrott, utan diskuterar systematisk brottslighet kopplad till andra brottstyperna såsom t.ex. narkotikabrott, där det kan vara särskilt svårt att avgöra vad som utgör brottsenheten när flera narkotikaöverlåtelser har begåtts. Uppsatserna fokuserar på frågan om avgränsade av brottsenhet, men inte på frågor om rubricering och straffmätning m.m.

1.7 Disposition

Kapitel 2 inleds med en introduktion till kapitlet som handlar om de grundläggande principerna för brottsrubricering och straffmätning m.m. Efter detta går uppsatsen vidare till att översiktligt redogöra för den straffrättsliga konkurrensläran. Olika typer av konkurrens diskuteras och det redogörs för hur konkurrensfrågor hanteras rättsligt. En redogörelse för begreppet brottsenhet görs, för att sedan närmare gå in på frågan hur brottsenheten bestäms i förhållande till först förmögenhetsbrott i allmänhet och sedan bidragsbrott.

Kapitel 3 bidrar med en översikt över gällande rätt med en bakgrundsbeskrivning av brottslighetens utveckling. En redogörelse för bedrägeri enligt brottsbalken görs, för att sedan övergå till en redogörelse för bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen. I detta avsnitt diskuteras bl.a. bidragsbrottslagens bakgrund, motiv och tillämpningsområde närmare.

I kapitel 4 behandlas systematisk brottslighet. Här förs en diskussion kring hur systematik kan påverka bedömningen av flera brott, både som kvalifikationsgrund och som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen. En sammanfattande reflektion av kapitlets avsnitt görs till sist, vilken betonar de särskilda utmaningarna som kan uppkomma vid bl.a. gradindelning av systematisk brottslighet.

Kapitel 5 presenterar en genomgång av fem hovrättsdomar gällande systematiska välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott, i syfte att belysa hur olika hovrätter har bedömt brottsligheten. Därefter följer en analys i kapitel 6 som först drar inledande slutsatser om bidragsbrottslagen, för att

sedan säga något om avgränsningen av brottsenheten vid upprepade likartade bidragsbrott. Analysen diskuterar också vad som definierar systematisk brottslighet och hur detta påverkar bl.a. rubricering och straffmätning i praktiken. Uppsatsen avslutas med kapitel 7, som innehåller avslutande reflektioner över de presenterade resultaten och diskussionerna.

2 Principer för brottsrubricering, straffmätning m.m.

2.1 Inledning

Det grundläggande syftet med straffbestämmelser är att motverka oönskade beteenden. Den som utför en sådan gärning som beskrivs i en straffbestämmelse ska som utgångspunkt lagföras för det brott som gärningen motsvarar. I vissa fall motsvaras hela händelseförloppet av en enda straffbestämmelse. I dessa fall är det som regel inte svårt att bedöma hur allvarligt brottet är och vilket straff och vilken påföljd som bör utdömas. Det är emellertid betydligt vanligare att gärningspersonens handlande innebär att han eller hon överträder flera olika straffbestämmelser samtidigt eller i en följd. Detta är delvis en konsekvens av att straffbestämmelserna i stor utsträckning överlappar varandra.³⁷

När det gäller förmögenhetsbrott är det särskilt vanligt att det brottsliga förfarandet består av ett antal handlingar som var och en uppfyller kriterierna för samma eller närliggande straffbestämmelser. Som exempel kan nämnas bedrägeri som riktas mot flera personer alternativt mot samma person vid flera tillfällen. Om gärningspersonen skulle straffas för varje brott, som hans handlande i och för sig utgör, skulle det leda till en oacceptabel dubbelbestraffning. För att undvika detta blir det därför nödvändigt att välja ut vilka och hur många brott som gärningspersonen ska straffas för. Av rättssäkerhetsskäl måste urvalet i regel alltid göras på samma sätt och det finns vedertagna metoder för detta, vilka närmare kommer att beröras i avsnitt 2.3 och dess underavsnitt. Utgångspunkten är vidare att lika allvarliga gärningar bedöms utgöra lika svåra brott. I syfte att främja enhetlig rättstillämpning, anges det i vissa straffbestämmelser vilka

³⁷ SOU 2013:85, s. 73 f.

försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen av brottet i fråga.³⁸

De straff som döms ut för brottsligheten måste också stå i rimlig proportion till de straff som döms ut för andra lika svåra brott eller brottskombinationer. För att tillgodose proportionalitetsprincipen finns olika bestämmelser om straffvärdebedömning, straffmätning och val av påföljd. Innan påföljdsbestämningen kan påbörjas måste domstolen avgöra om det brottsliga förfarandet utgör ett eller flera brott. Frågan aktualiseras om gärningspersonen har gjort något som uppfyller rekvisiten i flera olika straffbestämmelser, eller samma straffbestämmelse flera gånger. Man brukar i dessa fall tala om att det föreligger en konkurrenssituation.³⁹

När det kommer till att besvara frågan om vilka och hur många brott en person ska dömas för, uppstår ofta komplikationer. Detta eftersom det oftast saknas tydliga lagstadgade riktlinjer som ger vägledning. *Hur* frågan besvaras är dock av fundamental betydelse för hur straffvärdet ska bedömas. Valet av konkurrenslösning kan också påverka till vilken grad ett brott ska hänföras, eller omvänt kan gradindelningen påverka vilken konkurrenslösning som bör väljas. Frågor om konkurrens, gradindelning och straffvärde är alltså nära förbundna med varandra. Detta gäller inte minst när brotten utgör led i en brottslighet som utövats systematiskt, då särskilda avgränsnings- och tillämpningssvårigheter kan uppstå.⁴⁰ I lagkommentaren till bidragsbrottslagen anges det uttryckligen att frågan om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt (eller i en större omfattning) har ett visst samband med frågan om vad som utgör en brottsenhet.⁴¹

³⁸ SOU 2013:85, s. 73 f.

³⁹ SOU 2013:85, s. 73 f.

⁴⁰ SOU 2023:1, s. 81.

⁴¹ Roos, Bidragsbrottslag (2007:612) 3 §, avsnitt 3.1 "Gärning som ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning", Lexino 2022-03-01 (JUNO).

De principer som gäller i förhållande till ovan nämnda frågor kommer att presenteras och redogöras för i detta kapitel, och knyts an till den brottslighet som undersöks inom ramen för uppsatsen.⁴²

2.2 Utgångspunkter för den straffrättsliga konkurrensläran

2.2.1 Konkurrens på olika plan

Konkurrensläran är en konstruktion som syftar till att besvara frågor om hur sammanträffande av regler och fall ska lösas i olika tillämpningssituationer.⁴³ Enligt straffrättsligt språkbruk föreligger konkurrens när en domstol ställs inför frågan om den ska döma över flera brott förövade av en viss gärningsperson.⁴⁴ För att förstå resonemang om konkurrenslösningar krävs det att man beaktar att konkurrensproblem inom straffrätten aktualiseras på olika plan och nivåer. De begrepp och rättspolitiska argument som aktualiseras beror på vilket plan och nivå de olika konkurrenssituationerna uppkommer.⁴⁵

En grov indelning av konkurrenssituationer kan göras utifrån vad det är för slags regler som konkurrerar. I doktrinen talar man om två övergripande plan inom konkurrensproblematiken. Det ena planet avser konkurrens som uppkommer vid frågan om en person, som teoretiskt sätt kan dömas för mer än ett brott, ska (bör) dömas för mer än ett brott, medan det andra planet avser konkurrens som uppkommer vid frågan om hur påföljden ska bestämmas för en person som bedöms ha begått mer än ett brott. Det första planets konkurrenssituationer benämns brottslighetskonkurrens, medan det senare benämns påföljdskonkurrens.⁴⁶

⁴² SOU 2013:85, s. 73 f.

⁴³ Ulväng (2013), s. 112.

⁴⁴ Asp m.fl. (2013), s. 495.

⁴⁵ Ulväng (2013), s. 113.

⁴⁶ Se Jareborg (2001), s. 430. Se även Asp m.fl. (2013), s. 495 och Ulväng (2013), s. 113.

När man avgränsar den relevanta brottsenheten inom ramen för brottslighetskonkurrens så bestämmer man brottets s.k. kvantitativa omfattning, vilket syftar på mängden eller omfattningen av de handlingar som ingår i brottet. Det handlar om att bestämma storleken på eller antalet brottsliga handlingar som ska räknas som en del av en specifik brottsenhet. Efter att den relevanta brottsenheten har fastställts finns anledning att försöka rensa ut sådan brottslighet som det är olämpligt att gärningspersonen döms för. Utrensningen innebär att gärningspersonen inte döms för all den brottsligheten som han eller hon i och för sig kan sägas ha begått. Vissa brottsliga gärningar som en person gjort sig skyldig till kan konsumeras genom att gärningspersonen döms för annan brottslighet. Konsumtionen motiveras av att man på så vis kan undvika orättvis dubbelbestraffning. Å andra sidan kan konsumtionen framstå som otillbörlig i det fall den får en rabatterande effekt.⁴⁷

I det fall det är klarlagt att en person ska dömas för flera brott, aktualiseras påföljdskonkurrens. Sammanträffandet avser regler om bestämmande av påföljd, vari konkurrensen uppstår i relationen mellan påföljd och rättsregel, d.v.s. hur de föreskrivna reaktionsformerna ska förhålla sig till den dömdes olika brott. Övergripande kan sägas att påföljdskonkurrens aktualiserar de situationer där samhällets reaktioner mot den dömda konkurrerar.⁴⁸ Regler för hantering av påföljdskonkurrens återfinns i brottsbalken, varav några centrala bestämmelser är 25 kap. 5-6 §§, 26 kap. 2 § och 30 kap. 3 §.⁴⁹

Vid brottslighetskonkurrens går det att urskilja två olika sorters konkurrens: regelkonkurrens resp. gärningskonkurrens. Regelkonkurrens avser konkurrens mellan brottstyper (straffbud)⁵⁰, medan gärningskonkurrens avser konkurrens mellan konkreta gärningar.⁵¹ Regelkonkurrens

⁴⁷ Asp m.fl. (2013), s. 462 f.

⁴⁸ Se Ulväng (2013), s. 114. Se även Ulväng (2005), s. 30.

⁴⁹ I 30 kap. 2 § BrB stadgas en huvudregel om att ett brott ska föranleda endast en påföljd. Huvudregeln kompletteras av 30 kap. 3 § BrB med en huvudregel om gemensam påföljd för flera brott. I de fall som den gemensamma påföljden utgörs av straff (böter eller fängelse), finns regler som anger inom vilka ramar ett sådant straff ska bestämmas i 25 kap. 5-5 §§ resp. 26 kap. 2 §. Se t.ex. Borgeke & Forsgren (2021), s. 329 f.

⁵⁰ Se Asp m.fl. (2013), s. 461. Se även Ulväng (2013), s. 115.

⁵¹ Se Asp m.fl. (2013), s. 461. Se även Ulväng (2013), s. 115 och 116.

uppkommer när tillämpningsområdet för olika straffbud helt eller delvis överlappar varandra. Konkret handlar det om konkurrens för det fall då rekvisit som uppställs i olika brottsbeskrivningar helt eller delvis "täcker" varandra.⁵² Bedömningssvårigheter kan här uppkomma med anledning av att de olika straffbuden har ett gemensamt tillämpningsområde.

Konkurrensproblemet kan lösas genom att antingen båda eller endast ett av straffbuden tillämpas på en gärning som faller inom det gemensamma området.⁵³

Konkurrensfrågan vid regelkonkurrens, d.v.s. den situation när det handlar om konkurrens mellan regler (straffbud), uppfattas som mer abstrakt i det att en lösning kan presenteras utan att det nödvändigtvis måste handla om en relation till ett faktiskt inträffat händelseförlopp.⁵⁴ Detta skiljer sig från konkurrensfrågan vid gärningskonkurrens, som avser sådan konkurrens som uppstår när man utgår från en eller flera konkreta gärningar.

Gärningskonkurrens är s.k. konkret brottslighetskonkurrens och konkurrens på tillämpningsnivå eftersom den anknyter till konkreta gärningar som konkurrerar. Den relevanta frågan är om gärningspersonens faktiska handlande uppfyller mer än endast en brottsbeskrivning eller samma brottsbeskrivning mer än en gång, utan att det handlar om att brottsrekvisit från mer än en brottsbeskrivning samtidigt uppfylls.⁵⁵ Detta skiljer sig från regelkonkurrens som är s.k. abstrakt brottskonkurrens och konkurrens på lagstiftningsnivå, där den relevanta frågan i stället är om vilken brottsbeskrivning som ska tillämpas, vilken kan besvaras oavsett om en konkret gärning har inträffat.⁵⁶ Den typ av konkurrensfrågor som aktualiseras i domstol handlar alltid om gärningskonkurrens, d.v.s. verkliga gärningar och händelseförlopp. Hur man ser på konkurrens mellan regler (regelkonkurrens) påverkar emellertid i stor uträkning hur man löser konkreta frågor om konkurrens mellan gärningar.⁵⁷

⁵² Ågren (2023), s. 200.

⁵³ Se Asp m.fl. (2013), s. 461. Se även Ulväng (2013) s. 114 f.

⁵⁴ Se Ågren (2023), s. 200. Se även Ulväng (2013), s. 115.

⁵⁵ Ågren (2023), s. 200.

⁵⁶ Jareborg (2001), s. 433.

⁵⁷ Asp m.fl. (2013), s. 495.

Att lösa konkurrensproblem på planet för brottslighetskonkurrens förutsätter ofta svåra bedömningar. Ofta saknas det uttryckliga regler, varpå vägledning får sökas i lagförarbeten samt i de principer som utvecklats i praxis och doktrinen. I förarbeten föreskrivs ofta att uppkommande konkurrensfrågor "får lösas enligt allmänna principer". Av de lösningar som på sina håll rekommenderas i förarbeten och i rättspraxis kan man dra vissa försiktiga slutsatser av mer generell karaktär som kan vara till ledning i situationer där problemet uppstår. Historiskt sett har domstolarna varit tämligen obenägna att behandla konkurrensfrågor mer ingående och ta uttrycklig ställning. Dessutom har det saknats enhetlig terminologi, begreppsbyggnad och systematik vad gäller framställningar av konkurrensläran inom doktrinen. Detta beror på att författare väljer att systematisera konkurrensläran utifrån olika begrepp och begreppspar.⁵⁸ Detta medför att det blir svårt att skapa sig en översikt på området.

Ett begreppspar som brukar användas i sammanhanget är brottskonkurrens och lagkonkurrens.⁵⁹ Detta begreppspar kan vara praktiskt att använda, främst om det är själva slutsatsen på en konkurrensfråga som betonas. Med brottskonkurrens ges då uttryck för en slutsats om att gärningspersonen ska dömas för flera brott, medan lagkonkurrens ger uttryck för att domstolen endast dömer för ett brott. Det förekommer också ett annat begreppspar som redan redogjorts för ovan, nämligen regelkonkurrens och gärningskonkurrens. Användandet av detta begreppspar kan sägas tydligare klargöra skälen till att konkurrensproblem uppstår.⁶⁰

För den fortsatta framställningen kommer konkurrensfrågan att diskuteras med utgångspunkt i begreppsparen regelkonkurrens och gärningskonkurrens. Läsaren bör emellertid ha i åtanke att själva huvudfrågan är densamma alldeles oavsett vilket av begreppsparen som konkurrensfrågan diskuteras

⁵⁸ Asp m.fl. (2013), s. 463 f.

⁵⁹ En utförlig redogörelse för brottskonkurrens och lagkonkurrens finns bl.a i Leijonhufvud & Wennberg (2009), s. 49 f.

⁶⁰ Ågren (2023), s. 199.

utifrån; d.v.s. ska gärningspersonen dömas för ett eller flera brott?⁶¹ Innan man tar ställning till huvudfrågan, måste man dock först ta ställning till om man har att göra med ett eller flera fall inom ramen för gärningskonkurrens. För att sortera mellan olika sätt att lösa frågan om vad som utgör ett eller flera fall har det i doktrin gjorts en ytterligare uppdelning mellan s.k. likartad konkurrens och olikartad konkurrens, men också medstraffande gärningar. Detta kommer att behandlas i nästa avsnitt 2.2.2.⁶²

2.2.2 Likartad konkurrens, olikartad konkurrens och medstraffande gärningar

Med utgångspunkt i att såväl regler (brottstyper) som konkreta gärningar kan konkurrera, och att det finns olika sätt att argumentera i konkurrensfrågan, d.v.s. om gärningspersonen ska dömas för ett eller flera brott, finns anledning (för domstolen) att skilja mellan tre typer av konkurrensfall; likartad konkurrens, olikartad konkurrens samt medbesträffade gärningar.⁶³ Nedan följer en övergripande redogörelse för de olika typerna av konkurrens och hur det går att argumentera för lösningsförslag.⁶⁴

I det fall gärningspersonen, i vart fall teoretiskt sett, har överträtt samma straffbud flera gånger brukar man tala om likartad konkurrens. Avgörande för om gärningspersonen ska dömas för ett eller flera brott är om det som gärningspersonen har gjort innefattas i en eller flera brottsenheter. Är brottsligheten begången inom samma brottsenhet är det fråga om ett brott.⁶⁵ Hur avgränsning av brottsenheten görs kommer att beröras närmare i avsnitt 2.3.

⁶¹ Ågren (2023), s. 199.

⁶² Se Asp m.fl. (2013), s. 464 f. Se även t.ex. Jareborg (2001) s. 439 f. och 446 f., och Strahl (1976), s. 416.

⁶³ Ågren (2023), s. 200.

⁶⁴ Bl.a. Asp, Ulväng & Jareborg har i doktrinen ställt upp dessa tre typer av konkurrensfall för att förenkla förståelsen av problematiken vid gärningskonkurrens. Se bl.a. Asp m.fl. (2013), s. 465 f. och Ulväng (2013), s. 131 ff.

⁶⁵ Ågren (2023), s. 201.

Om gärningspersonen överträder flera olika straffbud genom samma gärning är det i stället fråga om olikartad konkurrens. Denna situation uppkommer med anledning av att brottsbeskrivningen i ett straffbud helt eller delvis överlappar brottsbeskrivningen i ett annat straffbud. Lösningen på problemet, d.v.s. om gärningspersonen ska dömas för ett eller flera brott, avgörs genom en analys av hur de konkurrerande straffbuden förhåller sig till varandra. Vissa brott konsumeras därför att de är subsidiära, medan gärningspersonen i andra fall döms för flera brott.⁶⁶ Framhållas bör att det naturligtvis finns ett stort antal fall som inte föranleder större komplikationer i konkurrenshänseende, t.ex. när det vid domstolens bedömning samtidigt föreligger helt olika brottstyper.⁶⁷

I doktrinen upptas som ett sista typfall av konkurrens den situation att flera brott efter varandra har förövats, vilket möjliggör att gärningspersonen döms för flera brott, men att brotten står i ett sådant sakligt samband med varandra och att det är vanligt att sådana brott följer på varandra att ett av brotten konsumeras; det konsumerade brottet betraktas då som medbestraffat. Ett skäl för ställningstagandet är att det konsumerade brottet inte nämnvärt påverkar det sammanlagda straffvärdet.⁶⁸ Det sakliga sambandet kan t.ex. bestå i att brotten utgör led i samma brottsplan eller att de har samma angreppsobjekt.⁶⁹ T.ex. om den som gjort sig skyldig till stöld också skulle dömas för häleri avseende det stulna, så skulle det innebära en dubbelbestraffning, vilket motiverar att häleriet konsumeras av stölden.⁷⁰

Sammantaget har det på planet för gärningskonkurrens stor betydelse om konkurrensen avser samma eller olika straffbud. Är det fråga om samma straffbud är konkurrensen likartad. I dessa fall måste man avgöra vad som utgör ett fall (ett brott) genom att fastställa vad som utgör en brottsenhet. Är det i stället fråga om olika straffbud är konkurrensen olikartad, varvid man följaktligen får ställa sig frågan om ett av straffbuden ska anses vara

⁶⁶ Se Ågren (2023), s. 202. Se även Asp m.fl. (2013), s. 466.

⁶⁷ Se Ågren (2023), s. 203. Se även Asp m.fl. (2013), s. 466.

⁶⁸ Jareborg (2001), 446 ff.

⁶⁹ Asp m.fl. (2013), s. 489 f.

⁷⁰ Se Ågren (2023), s. 205 f. Se även Asp m.fl. (2013), s. 466 f.

subsidiärt. Vidare kan dessutom viss brottslighet konsumeras utifrån överväganden om att den kan anses vara medbestraffad. Eftersom fokus i denna framställning ligger på likartad konkurrens kommer denna konkurrensform att behandlas mer ingående i nästkommande avsnitt 2.3.

2.3 Särskilt om brottsenheten vid likartad konkurrens

2.3.1 Begreppet brottsenhet – ett eller flera brott?

Som nämnt ovan talar man om likartad konkurrens i de situationer då gärningspersonen, i vart fall teoretiskt sett, har överträtt samma straffbud flera gånger. För att avgöra om flera överträdelser av samma straffbud ska anses utgöra ett eller flera brott, använder man sig av brottsenhetsbegreppet.⁷¹

För att avgöra om gärningspersonens handlande ska bedömas som ett eller flera brott måste rätten först avgöra om handlandet utgör samma *gärningsenhet*, d.v.s. om det är fråga om samma handlande eller samma händelseförlopp. Är det inte fråga om samma gärningsenhet är utgångspunkten att flera brott har begåtts. Därefter måste rätten också avgöra om handlandet ska anses ingå i samma *brottsenhet*, d.v.s. om de ska anses utgöra ett brott, eller om de ska bedömas som flera brott.⁷²

2.3.2 Kriterier för bestämmande av brottsenhet utifrån svensk rätt

Hur en brottsenhets omfattning ska avgöras vid likartad konkurrens kan anses vara en tämligen komplicerad fråga att besvara. Inledningsvis förefaller det vara så att de lagstiftande myndigheterna har valt att avstå från att specificera detta i lagtext, vilket lämnar åt rättspraxis och doktrin att besvara frågan. Frågan om någon har gjort sig skyldig till ett eller flera brott avgörs

⁷¹ Ulväng (2013), s. 179.

⁷² SOU 2013:85, s. 74.

således huvudsakligen genom icke lagfästa principer, vilket innebär att konkurrensläran får till uppgift att söka ge svar.⁷³

I doktrinen råder det delade meningar om vad som utgör det mest lämpliga tillvägagångssättet för att bedöma brottsenheter. Viss doktrin skriven av bl.a. Hagströmer, Strahl och Frände föreskriver att en brottsenhets omfattning ska avgöras genom en bedömning av vad som framstår som naturligt. Ett naturligt betraktelsesätt utifrån varje enskild brottsbeskrivning främjar en rättvis och enhetlig rättstillämpning.⁷⁴ I viss utsträckning kan straffbudets skyddsobjekt eller skyddsintressen, d.v.s. vilket eller vilka intressen eller objekt som lagstiftaren har avsett att skydda eller reglera genom brottsbeskrivningen, ge viss ledning i fråga om vilka omständigheter som är relevanta för att särskilja olika brottsenheter. Vid förmögenhetsbrott är det i första hand ekonomiska värden som avses att skyddas.⁷⁵ Annan doktrin författad av bl.a. Ulväng motsätter sig ett sådant beaktelsesätt genom att hänvisa till att begreppet brottsenhet är av obestämd och öppen natur, vilket föranleder att dess innebörd alltid måste bestämmas utifrån en angiven kontext.⁷⁶

Vad beträffar rättspraxis, har HD i NJA 2019 s. 747 uttryckt avgränsningen av brottsenhet på följande sätt:

Vid upprepat brottsligt handlande kan frågan uppkomma om gärningsmannen ska dömas för ett eller flera brott enligt den tillämpliga straffbestämmelsen. Det handlar i dessa situationer om att bedöma vad som utgör en respektive flera brottsenheter.

Det går inte att ange några generella kriterier för hur detta ska göras. Bedömningen beror på flera olika faktorer, bl.a. tids- och rumssamband samt antalet brottsobjekt eller

⁷³ Strahl (1976), s. 411.

⁷⁴ Se bl.a. Hagströmer (1901-1905), s. 684, Strahl (1976), s. 411 och Frände (2012), s. 295.

⁷⁵ SOU 2023:1, s. 83.

⁷⁶ Ulväng, (2013), s. 190 f.

angreppsobjekt. Betydelsen av denna typ av faktorer kan skifta från brottstyp till brottstyp. Vid brott mot person gäller som utgångspunkt att vad som utgör ett sammanhängande händelseförlopp mot en och samma person utgör ett brott [...].

Ytterst sätts gränserna för vad som är möjligt att samla under en brottsenhet av den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger. Som huvudregel innebär detta synsätt att så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är för handen är det fråga om ett fullbordat brott och därmed också en färdig brottsenhet. Det kan finnas skäl att göra undantag från denna huvudregel, men vanligen föreligger sådana skäl bara när det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.⁷⁷

Av HD:s uttalande följer att det inte går att ange några generella kriterier för hur bedömningen ska göras gällande vad som utgör en resp. flera brottsenheter. Bedömningen beror på olika faktorer och kan skilja sig åt beroende på vilken brottstyp man har att göra med. Antalet målsägande, tids- och rumssamband samt antalet brottsobjekt benämner HD som kriterier som särskilt kommer till användning. Vad som blir avgörande beror ytterst på den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger. Utöver de faktorer som HD nämner i praxis är även tillfallets enhet en viktig sådan och syftar till det tids- och rumsliga sammanhanget vad gäller t.ex. plats, verksamhet och orsakat tillstånd.⁷⁸

Vad som är möjligt att samla under en brottsenhet bestäms, såsom HD även ger uttryck för, ytterst av den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger. Detta synsätt innebär som huvudregel att det är fråga om ett fullbordat brott, och därmed också en färdig brottsenhet, så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är för handen. Att nämna är

⁷⁷ NJA 2019 s. 747 p. 17-19.

⁷⁸ Asp m.fl. (2013), s. 470.

emellertid att det kan finnas skäl att göra undantag från denna huvudregel. Dock föreligger vanligen sådana skäl endast när det bedöms finnas ett nära tids- eller rumsligt samband mellan de olika momenten som annars skulle utgöra egna brottsenheter.⁷⁹

I rättspraxis återspeglas det ovan stadgade i en viss restriktivitet när det kommer till att bedöma gärningar som är utspridda över tid såsom en brottsenhet.⁸⁰ Restriktiviteten bör ses i ljuset av att bedömningen av frågor om brottsenhet kan ha konsekvenser för andra straffrättsliga frågor avseende t.ex. gradindelning, vilket vi kommer att återkomma till i bl.a. avsnitt 2.4. Svårigheterna att överblicka sådana konsekvenser utgör ett skäl att vara restriktiv vid bedömningen av vad som utgör brottsenheten på ett sätt som inte har stöd i brottsbeskrivningen. Att antalsräkningen, d.v.s. hur många brott gärningspersonen ska dömas för, kan förankras i brottsbeskrivningen på ett rimligt sätt är också av betydelse från legalitetssynpunkt.⁸¹ En slutsats om att ett visst handlande utgör flera brottsenheter behöver inte nödvändigtvis göra handlandet mer straffvärt än om det bedöms vara begånget inom samma brottsenhet. Vad som påverkas av att ett visst handlande utgör flera brottsenheter är – förutsatt att gärningspersonen också döms för flera brott – främst hur straffskalan konstrueras och hur straffmätningsoperationen sedan ska gå till.⁸²

2.3.3 Kriterier för bestämmande av brottsenhet vid förmögenhetsbrott

När det gäller bedömningen av brottsenhet vid förmögenhetsbrott kan man i första hand utgå från antalet målsägande för att avgöra vad som är ett eller flera brott. Samtidigt ska också tids- och rumssamband beaktas. Att vara medveten om är emellertid att det även finns olika riktlinjer för de olika brottstyperna.⁸³

⁷⁹ Se NJA 2018 s. 378 och NJA 2019 s. 747.

⁸⁰ Se bl.a. NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2018 s. 378 och NJA 2020 s. 344.

⁸¹ NJA 2019 s. 747 p. 21.

⁸² Jfr påföljdsbestämningen, se t.ex. Ulväng (2005), s. 27. Se även NJA 2022 s. 562 p. 7.

⁸³ SOU 2023:1, s. 85.

Vid bedrägeribrott, liksom vid förskingring och trolöshet mot huvudman, tillämpas en grundregel som säger att *flera* brott föreligger om det finns fler än en målsägande, medan *ett* brott föreligger om flera gärningar företas mot en och samma målsägande i viss anslutning till varandra.⁸⁴ Utgångspunkten vid bedrägerier är alltså, mer specifikt, att *ett* brott är begånget mot varje person som har vilseletts.⁸⁵ Om tids- och rumssambandet mellan flera gärningar inte är tillräckligt starkt anses det som regel vara fråga om flera brott, även om samtliga gärningar har riktats mot samma målsägande. Som exempel på en sådan avgränsning som har gjorts på detta sätt kan nämnas två rättsfall, NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886, där brotten i fråga avsåg periodiska utbetalningar av sociala förmåner som den tilltalade inte hade rätt till.⁸⁶

I NJA 2007 s. 973 var det fråga om bedrägerier avseende socialbidrag utförda vid 25 tillfällen, varpå HD bedömde gärningarna som flera brott. Gärningarna hade visserligen riktat sig mot en och samma målsägande (staten) och tillvägagångssättet hade upprepats varje gång. Tidsintervallet mellan gärningarna hade emellertid varit ungefär en månad och varje gång hade en ny ansökan med vilseledande uppgifter upprättats, vilken föranlett en ny oriktig utbetalning, varvid beloppen hade varierat något mellan olika utbetalningar. Samtliga brottsrekvisit för ett fullbordat bedrägeri hade därmed varit uppfyllda vid vart och ett av tillfällena. Det tedde sig enligt HD därför knappast naturligt att betrakta hela brottsligheten, som spänt över en tid om mer än två och ett halvt år, som ett enda brott. Motsvarande bedömning gjordes i NJA 2012 s. 886, trots att de felaktiga utbetalningarna i form av sjukersättning hade föranletts av den tilltalades fortlöpande passivitet och således inte av en ny ansökan för varje utbetalning.⁸⁷

⁸⁴ SOU 2023:1, s. 85.

⁸⁵ Asp. m.fl. (2013), s. 471.

⁸⁶ NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886. I NJA 2007 s. 973 bedömdes varje gärning som ett särskilt fall av bedrägeri enligt normalgraden då gärningarna var begångna innan bidragsbrottslagen (2007:612) trätt i kraft. I NJA 2012 s. 886 justerade riksåklagaren i HD gärningsbeskrivningen till lydelsen *Grovt bedrägeri och grovt bidragsbrott* (de gärningarna som var begångna innan bidragsbrottslagens ikraftträdande var att bedöma enligt brottsbalkens bedrägeribestämmelser. Notera att den tilltalade ÖA frikändes i HD).

⁸⁷ NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886.

Det finns inte en helt konsekvent hållning när det gäller att tillämpa kriterierna för att antalsbestämma förmögenhetsbrottslighet av bedrägerikaraktär. Detta kan inte minst ses vid studerandet av förarbetena till bidragsbrottslagen.⁸⁸ Närmare redogörelser för vad förarbetena till lagen säger, liksom brottens rekvisit m.m., kommer att göras i avsnitt 3.3. I nästa avsnitt kommer vägledning och riktlinjer kring bestämmande av brottsenhet vid bidragsbrott att presenteras.

2.3.3.1 Särskilt om brottsenheten vid bidragsbrott

Även om bidragsbrott klassificeras som ett förmögenhetsbrott och som en form av bedrägeri, har utgångspunkten om vad som utgör en brottsenhet vid bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen specificerats något närmare.

Specificeringen har dock inte gjorts i lagens förarbeten⁸⁹ utan i andra arbeten. Enligt rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten avseende bidragsbrott ska varje självständig gärning som leder till en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut som regel anses utgöra *ett* brott.⁹⁰ Normalt utgör därför varje ansökan och, i vissa underlåtenhetsfall, varje utbetalning *ett* brott.⁹¹

Annan vägledning för hur brottstiden vid bidragsbrott ska avgränsas framkommer av Riktlinjer för antalsräkning av brott (RIF0054) som utarbetat av Rättsväsendets informationsförsörjningsgrupp (RIF-gruppen⁹²). Av riktlinjerna avseende bidragsbrott framkommer att ett brott ska räknas per ansökningstillfälle eller per sammanhängande tidsperiod för ändrade förhållanden som ej anmälts. Vid bidragsbrott, som består i ett aktivt uppgiftslämnande, räknas ett brott vid varje tillfälle då oriktiga uppgifter

⁸⁸ Prop. 2006/07:80 och SOU 2006:48.

⁸⁹ Prop. 2006/07:80 och SOU 2006:48.

⁹⁰ Se avsnitt 3.3 för en närmare redogörelse för rekvisiten för bidragsbrott m.m.

⁹¹ Se RÄV 2021:8 s. 21. Se även SOU 2022:37, s. 91 och jfr NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886.

⁹² Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) är ett samarbete mellan elva myndigheter inom rättsväsendet som tillsammans utgör den s.k. RIF-gruppen: Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, polisen, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten, se Brå, "RIF – bättre informationsutbyte i rättskedjan".

lämnas som ger upphov till fara för felaktig utbetalning (samtliga brottsrekvisit uppfyllda). Vid bidragsbrott, som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, kan ett brott räknas under den tid underlåtenheten består, även om den ger upphov till flera felaktiga utbetalningar. Övrig vägledning stadgar att antalet förmånsslag i vissa fall kan tillmätas betydelse när det gäller att bedöma hur många bidragsbrott som har förövats.⁹³

Vid ikraftträdandet av riktlinjerna gavs, utöver vägledning kring specialstraffrättsliga lagar såsom bidragsbrottslagen, även vägledning kring bedrägerier enligt brottsbalken. I vägledningen stadgades det att ett brott räknas per tillfälle, varpå det vid exemplet om bidragsbedrägeri särskilt stadgas att ett brott räknas vid varje tillfälle en ansökan med vilseledande uppgifter har lämnats in och som föranlett en oriktig utbetalning.⁹⁴ Något som bör förtydligas härvid är att RIF-gruppens riktlinjer trädde i kraft 2012, vilket innebär att det har hunnit ske en del förändringar på rättsområdet. Bl.a. har lagändringar trätt i kraft som förtydligar vilka situationer som omfattas av bedrägeribestämmelserna i 9 kap. BrB resp. bidragsbrottslagen.⁹⁵

I det enskilda fallet kan det vara betydligt mer komplicerat att avgöra hur brott ska avgränsas från varandra än vad de nu nämnda riktlinjerna ger sken av. En teori som framförts i doktrinen är att bedömningen beror lika mycket på vad det är för slags verksamhet som ska avgränsas, d.v.s. vilket intresse straffbestämmelsen skyddar, som vilka objektiva rekvisit den aktuella straffbestämmelsen innehåller och vad som är föremål för bedömningen, d.v.s. vilket händelseförlopp som i det konkreta fallet ska bedömas.⁹⁶ Vid förmögenhetsbrott som begås i stor omfattning eller systematiskt kan det vara särskilt svårt att avgöra hur brotten ska avgränsas från varandra. Detta behandlas närmare i avsnitt 4.2.1.

⁹³ RIF0054, s. 27.

⁹⁴ RIF0054, s. 24.

⁹⁵ Se t.ex. lagändringen som trädde i kraft 1 januari 2020 genom prop. 2018/19:132 som innebar en utvidgning av bidragsbrottslagens tillämpningsområde.

⁹⁶ Ulväng (2013), s. 209.

Frågan om hur många brott som det aktuella förfarandet innefattar, d.v.s. antalsberäkningen, blir viktig att ta ställning till innan frågan om rubriceringen av ett gradindelad brott, såsom t.ex. bedrägeri- och bidragsbrott, prövas. Antalet brottstillfällen får betydelse för såväl rubriceringen som gradindelningen, men också i ett senare skede för straffvärdet och straffmätningen.

2.4 Rubricering och gradindelning

2.4.1 Inledning

Den bedömning som rätten gör avseende vilka och hur många brott som den tilltalade ska anses ha begått har som ovan nämnt betydelse för hur dessa brott rubriceras. Med begreppet brottsrubricering brukar avses dels frågan om till vilken brottsbeteckning det aktuella brottet ska hänföras, dels till vilken svårhetsgrad brottet hänförs i de fall där den aktuella brottstypen är indelad i olika svårhetsgrader, utan att varje grad har getts en särskild brottsbeteckning. Rättens bedömning av vilka och hur många brott som den tilltalade ska anses ha begått leder ofta till slutsatsen att en eller flera brottsliga gärningar, som i och för sig hade kunnat bedömas som flera brott, konsumeras av ett annat brott, där dessa brottsliga gärningar utgör kvalificerande rekvisit. Rättens bedömning i konkurrensfrågan innefattar också en bedömning av hur brottet ska rubriceras.⁹⁷

Även vid likartad konkurrens kan rätten komma fram till att flera brottsliga gärningar, t.ex. flera upprepade bedrägerier eller bidragsbrott, ska anses utgöra ett brott. Den totala omfattningen av brottsligheten kan då leda till att brottet bedöms som grovt. Brottsrubricering och gradindelning påverkas också av många andra omständigheter än sådana som kan utgöra självständiga brott.⁹⁸

⁹⁷ SOU 2013:85, s. 78 f.

⁹⁸ SOU 2013:85, s. 79.

Gradindelning av brott är mycket vanligt inom svensk rätt.⁹⁹ Bedrägeri- och bidragsbrott utgör exempel på förmögenhetsbrott som har en särskild brottsbeteckning för varje svårhetsgrad av brottet. Det finns emellertid också gradindelade brott som har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna av brottet. Till varje grad av ett gradindelat förmögenhetsbrott är kopplat en särskild straffskala. Varje svårhetsgrad av ett brott, d.v.s. varje kriminalisering som tilldelats en egen straffskala, anses också utgöra en särskild brottstyp med en egen preskriptionstid¹⁰⁰ kopplad till den angivna straffskalan.¹⁰¹ Detta gäller oavsett om svårhetsgraden har en egen brottsbeteckning eller inte.¹⁰² Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen av brotten även betydelse i andra sammanhang, exempelvis i fråga om vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas vid utredning och lagföring.¹⁰³

Enligt motiven till 1942 års lagstiftning om förmögenhetsbrott, som utgjorde en inledning av brottsbalksreformen, är samtliga omständigheter vid brottet avgörande för en gradindelning, vilket även innefattar gärningspersonens avsikter med brottet. Övrigt som rör gärningspersonens person, d.v.s. allt utöver gärningen som han eller hon begått, ska emellertid beaktas vid påföljdsbestämningen. Huruvida brottet utgör återfall får således inte påverka placeringen i svårhetsgrad.¹⁰⁴

Vid brottsrubricering och gradindelning av ett brott beaktar rätten i första hand sådana omständigheter som hänför sig till brottsbeskrivningen. Exempel på sådana är att det i flera straffbestämmelser, liksom bestämmelsen om grovt bedrägeri, anges att gärningen varit av särskilt farlig art.¹⁰⁵ Bedrägerier som riktar sig mot allmänheten eller annars mot en större personkrets anses enligt förarbetena vara av särskilt farlig art. Även bedrägerier som bedrivits systematiskt har bedömts som grovt brott, och

⁹⁹ Jareborg & Zila (2022), s. 109 f.

¹⁰⁰ Se i sammanhanget särskilt 35 kap. 1 § BrB om preskription.

¹⁰¹ Asp m.fl. (2013), s. 27.

¹⁰² Se SOU 1983:50, s. 203. Se även SOU 2013:85, s. 79.

¹⁰³ SOU 2013:85, s. 79.

¹⁰⁴ Se Asp m.fl. (2013), s. 27. Se även Jareborg (2001), s. 30 ff.

¹⁰⁵ 9 kap. 3 § BrB.

tolkats in i rekvisitet särskilt farlig art, vilket vi kommer att återkomma till i avsnitt 3.3 om bedrägeri enligt brottsbalken.¹⁰⁶ Nu nämnda omständigheter ska skiljas från de försvårande och förmildrande omständigheter som anges i 29 kap. BrB och som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet vid alla typer av brott.¹⁰⁷ De omständigheter som enligt 29 kap. 2 och 3 §§ BrB ska beaktas i försvårande resp. förmildrande riktning vid bedömningen av straffvärdet är inte sällan mer eller mindre identiska med de särskilt angivna omständigheterna i straffbestämmelserna. De omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ BrB påverkar som utgångspunkt inte gradindelningen.¹⁰⁸

Att nämna är att vissa omständigheter emellertid kan få betydelse även för straffmätningen i det fall de inte anses ha fått tillräckligt genomslag genom rubriceringen av brottet. Det gäller dock i normalfallet endast sådana omständigheter som brukar betecknas som kvantitativa, d.v.s. som kan förekomma i större eller mindre omfattning. Kvalitativa omständigheter, d.v.s. omständigheter som har haft en avgörande betydelse för brottsrubriceringen och gradindelningen, beaktas däremot i princip inte vid straffvärdebedömningen.¹⁰⁹ Som huvudregel gäller att bedömningen av straffvärde och bedömningen av svårhetsgrad går hand i hand.¹¹⁰

2.4.2 Gradindelade brott

2.4.2.1 Allmänt om gradindelade brott och kvalifikationsgrunder

När ett brott är indelat i olika grader är varje grad att se som en egen brottstyp. För flertalet brott har de olika svårhetsgraderna getts särskilda brottsbeteckningar (t.ex. stöld), medan andra brott har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna (t.ex. uppvigling). Varje grad av ett brott är, oavsett om den har en särskild brottsbeteckning eller inte,

¹⁰⁶ Friberg, Brottsbalk (1962:700) 9 kap. 3 § 2 st., Karnov (JUNO). Jfr NJA 1982 s. 645.

¹⁰⁷ Prop. 1987/88:120, s. 75 f.

¹⁰⁸ Se Asp m.fl. (2013), s. 28. Se även SOU 2013:85, s. 79 f. För vidare läsning se 1989 års reform av påföljdsbestämningen (SOU 1986:14) om vilka typer av omständigheter som är omständigheter "vid" brottet, t.ex. s. 115 ff.

¹⁰⁹ Se Jareborg & Zila (2022), s. 111 f. Se även SOU 2013:85, s. 78 ff.

¹¹⁰ Asp m.fl. (2013), s. 28.

försedd med en egen straffskala som ger uttryck för hur allvarligt lagstiftaren ser på brottet. Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen även betydelse i andra sammanhang, exempelvis för brottets preskriptionstid och vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas. De nu nämnda straffrättsliga instituten kommer emellertid inte att beröras närmare, även om de i och för sig är relevanta för helheten för hur upprepade likartade välfärdsbedrägerier hanteras straffrättsligt.¹¹¹

Gradindelningen ska göras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. De omständigheter som anknyter till rekvisiten i straffbestämmelsen bildar här utgångspunkten. Ibland anges det i lagtexten ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Sådana s.k. kvalifikationsgrunder är mycket vanliga och kan exempelvis handla om att gärningen varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, att den avsett ett betydande värde eller att den utgjort led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. En kvalifikationsgrund kan ibland överlappa eller likna en sådan omständighet som enligt 29 kap. 2 § brottsbalken ska beaktas som försvårande vid bedömningen av brottslighetens straffvärde. Vi återkommer till relationen mellan gradindelningen och straffvärdebedömningen i avsnitt 2.4.2.3.¹¹²

Kvalifikationsgrunder som anges i anslutning till en viss brottstyp ska enbart ses som vägledande exempel. Det betyder att det inte är nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna föreligger. Vid bedömningen av om ett bidragsbrott ska anses vara grovt, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.4.2, ska det t.ex. 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.¹¹³ De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är endast exemplifierande men bör enligt

¹¹¹ SOU 2023:1, s. 100 f.

¹¹² Se bl.a. NJA 2017 s. 1129 p. 6, NJA 2018 s. 378 p. 15, NJA 2018 s. 634 p. 9 och NJA 2019 s. 553 p. 10.

¹¹³ 3 § bidragsbrottslagen.

förarbetena ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt.¹¹⁴ Å andra sidan är det inte heller uteslutet att bedöma brottet som grovt när omständigheterna inte är för handen. En samlad bedömning måste alltid göras. För att ett brott ska bedömas som grovt bör det emellertid i princip krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering.¹¹⁵ Legalitetsskäl talar också för att domstolen bör vara försiktig med att döma för grovt brott med hänvisning enbart till en enskild omständighet som saknar stöd i bestämmelsens uppräkningslista.¹¹⁶

2.4.2.2 Relationen till konkurrensfrågan

Gradindelningen hänger också nära samman med frågan om vilka och hur många brott som den tilltalade ska dömas för. Sambandet mellan de båda bedömningarna kan dock se något olika ut beroende på vilken konkurrenssituation som är för handen.

Vid likartad konkurrens kan antalsräkningen påverka gradindelningen. Om domstolen kommer fram till att det är fråga om flera brott kan det ligga nära till hands att rubricera vart och ett av dessa som brott av normalgraden. Om samma brottslighet i stället anses som ett enda brott kan det vara mer naturligt att rubricera det som grovt.¹¹⁷ Som exempel kan nämnas det fallet att någon har gjort sig skyldig till flera tillgrepp i en följd. Om domstolen – med tillämpning av de kriterier som gäller vid bestämmandet av brottsenhet – kommer fram till att förfarandet utgör endast ett brott, kan den totala omfattningen av brottsligheten leda till att brottet bedöms som grovt. Om förfarandet i stället anses innefatta flera brott, kan den mer begränsade skadan av varje enskilt tillgrepp i stället medföra att dessa bedöms som normalgradsfall.¹¹⁸

¹¹⁴ Roos, Bidragsbrottslag (2007:612) 3 §, avsnitt 2.1 “Allmänt”, Lexino 2022-03-01 (JUNO).

¹¹⁵ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 p. 17, NJA 2018 s. 634 p. 10 och NJA 2019 s. 492 p. 18.

¹¹⁶ NJA 2016 s. 1143 p. 17.

¹¹⁷ Se NJA 2018 s. 378 p. 10. Se även SOU 2023:1, s. 103.

¹¹⁸ SOU 2023:1, s. 103 f.

En situation, som kan vara särskilt svårbedömd, är när det rör sig om en serie likartade och systematiskt begångna brott. Denna situation aktualiseras främst vid vissa former av förmögenhetsbrott, men också i andra fall. Frågan kan då inställa sig om det är möjligt att lägga samman de olika och i sig brottsliga gärningarna till en brottsenhet och placera dem i en högre svårhetsgrad. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 4.2.1. I detta sammanhang ska endast understrykas att det inte är möjligt att först, med hänvisning till gärningarnas omfattning eller systematik, bestämma att brottsligheten ska betraktas som grov, för att därefter ta ställning till hur många brott det rör sig om. Vid likartad konkurrens går antalsräkningen således före gradindelningen.¹¹⁹

2.4.2.3 Relationen till straffvärdebedömningen

Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde finns i 29 kap. 1 § brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår att straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vilka omständigheter som ska ligga till grund för straffvärdebedömningen framgår av paragrafens andra stycke. Härutöver anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken vissa försvårande och förmildrande omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för den särskilda brottstypen, ska beaktas vid bedömningen.¹²⁰

Vid gradindelade brott är, som nämnts ovan, varje grad att se som en egen brottstyp med en särskild straffskala. Av hänvisningen i 29 kap. 1 § brottsbalken till den för brottet tillämpliga straffskalan följer således att gradindelningen i princip måste ske före straffvärdebedömningen.¹²¹

Det råder emellertid ett nära samband mellan gradindelning och straffvärdebedömning. Som huvudregel bör således ett brott av normalgraden ha ett lägre straffvärde än ett brott som är att anse som grovt.

¹¹⁹ Se Ulväng, 2013, s. 277. Se även SOU 2023:1, s. 104.

¹²⁰ SOU 2023:1, s. 102.

¹²¹ Se bl.a. NJA 2011 s. 89 p. 9, NJA 2018 s. 574 p. 19 och NJA 2019 s. 492 p. 17.

Det föreligger dock inte någon fullständig överensstämmelse mellan de båda bedömningarna. För att en viss omständighet ska kunna påverka gradindelningen förutsätts det i och för sig att den är ägnad att påverka straffvärdet, men vissa omständigheter som är av betydelse för straffvärdet saknar betydelse vid gradindelningen. Det som har betydelse för placeringen av ett brott i en viss svårhetsgrad är i första hand omständigheter av objektivt slag.¹²² Även gärningspersonens avsikter och motiv samt graden av skuld kan visserligen tillmätas betydelse, men sådana faktorer spelar i allmänhet inte lika stor roll som de objektiva omständigheterna.¹²³

Trots att de båda bedömningarna således görs med tillämpning av delvis skilda kriterier kan gradindelningen – i vart fall i mer svårbedömda fall – inte göras utan att det sker en värdering av hur allvarlig brottsligheten är. Den samlade bedömning som alltid måste göras kommer alltså ytterst i majoriteten av fall att bygga på en värdering av om straffvärdet i det enskilda fallet – med beaktande av förekommande kvalifikationsgrunder – är sådant att det är motiverat att döma för grovt brott.¹²⁴

Av det anförda följer att det inte är uteslutet att redan vid gradindelningen väga in faktorer som annars främst påverkar straffvärdet och som saknar direkt anknytning till de grundläggande rekvisiten för brottet. Vissa av de försvarande och förmildrande omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ BrB kan således få betydelse även vid gradindelningen. Detta gäller särskilt när det i lagtexten inte anges några särskilda kvalifikationsgrunder till ledning för bedömningen av till vilken svårhetsgrad ett brott ska hänföras till. I dessa fall blir därför sambandet mellan gradindelning och straffvärdebedömning ännu tydligare.¹²⁵

Om en viss omständighet har åberopats för att placera brottet i en högre svårhetsgrad bör den normalt inte också beaktas i skärpande riktning vid

¹²² Asp m.fl. (2013), s. 451.

¹²³ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 p. 16. Se även SOU 2023:1, s. 102.

¹²⁴ Se NJA 2019 s. 492 p. 19. Se även SOU 2023:1, s. 102 f.

¹²⁵ Se bl.a. NJA 2017 s. 1129 p. 8, NJA 2019 s. 492 p. 19 och NJA 2019 s. 553 p. 11. Se även SOU 2023:1, s. 103.

straffmätningen inom ramen för det allvarligare brottets straffskala. Ett sådant dubbelbeaktande skulle nämligen strida mot proportionalitetsprincipen och allmänna rättviseföreställningar.¹²⁶ Endast om det finns ett s.k. övervärde, d.v.s. att omständigheten inte kan anses tillräckligt beaktad genom gradindelningen, kan den tillmätas betydelse också vid straffmätningen.¹²⁷

2.5 Straffvärde och straffmätning

I den situation då rätten har kommit fram till hur brottet eller brotten ska rubriceras, står det klart inom vilken straffskala som rätten kan mäta ut straffet. Detta straffvärde brukar kallas för det abstrakta straffvärdet. Det konkreta straffvärdet, dvs straffvärdet för ett visst brott, bestäms i det enskilda fallet genom rättens straffvärdebedömning.¹²⁸

Vid straffvärdebedömningen ska rätten utgå från det abstrakta straffvärdet för brottstypen i fråga. Detta innebär i praktiken att rätten utgår från straffminimum i det aktuella brottets straffskala. Rätten ska också beakta sådana försvårande och förmildrande omständigheter som hänför sig till brottet.¹²⁹ Är det fråga om flera brott ska rätten utöver det nu nämnda även göra en bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde. Gemensamt för de omständigheter som är av betydelse för straffvärdebedömningen är dels att dessa ska ha förelegat vid tidpunkten för brottet, dels att de kan sägas vara av betydelse för graden av klandervärdhet.¹³⁰

När det konkreta straffvärdet för brotten har fastställts ska rätten ta hänsyn till faktorer som hänför sig till gärningspersonens person och som kan medföra att straffvärdet reduceras eller förstärks. Denna bedömning brukar kallas för straffmätning och det värde som bedömningen leder fram till brukar benämnas straffmätningensvärde.¹³¹ Rätten ska därefter med ledning av

¹²⁶ Ågren, Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 2 §, avsnitt 2.3, Lexino 2020-10-27 (JUNO).

¹²⁷ SOU 2023:1, s. 103.

¹²⁸ SOU 2013:85, s. 80.

¹²⁹ Asp & von Hirsch, SvJT 1999, s. 151 f.

¹³⁰ Se NJA 2010 s. 592, p. 2. Se även SOU 2013:85, s. 80.

¹³¹ SOU 2012:34, band 3, del 1, s. 198.

straffmättningsvärdet bestämma påföljd för brottet eller brotten, om det inte föreligger någon sådan undantagssituation som utgör skäl för att meddela s.k. påföljdseftergift. Det bör påpekas att det i viss mån råder delade meningar om det är straffvärdet eller straffmättningsvärdet som ska ligga till grund för valet av påföljd.¹³²

¹³² SOU 2013:85, s. 80 f. För en närmare beskrivning av reglerna om påföljdsval hänvisas till Påföljdsutredningens betänkande Nya påföljder (SOU 2012:34).

3 Gällande rätt om bedrägeri- och bidragsbrott

3.1 Inledning

Följande kapitel inleds med en bakgrund som belyser såväl ekonomisk brottslighet som bedrägeri- och bidragsbrottslighetens kännetecken och utveckling. Därefter följer en redogörelse för bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen, som tar avstamp i bedrägeri enligt brottsbalken som var den reglering som tillämpades vid bidragsbrott innan bidragsbrottslagen trädde i kraft 2007.

Redogörelsen är avgränsad till att behandla vad som utgör brott av normalgraden resp. grovt brott. Således kommer närmare redogörelser för uppsåtsfrågan och resterande grader av brott att utelämnas. Därtill kommer bl.a. vårdslöst bidragsbrott, som utgör ett undantag från presumtionen om att det förutsätts uppsåt för ansvar för brott i den mening att det är tillräckligt med grov oaktsamhet, inte att beröras.¹³³

3.2 Bakgrund

3.2.1 Grundläggande kännetecken för bedrägerier och ekonomisk brottslighet

Bedrägerier och ekonomisk brottslighet är en mångfacetterad samling brott som kan definieras på olika sätt. Att området innehåller många olika definitioner är således viktigt att ha med sig för att inte få en missvisande bild när man tar del av forskning inom området.¹³⁴

¹³³ Jareborg m.fl. (2015), s. 218.

¹³⁴ Engdahl (2022), s. 9.

Även om mångfalden av bedrägerier är stor, är grundtemat detsamma. Med bedrägerier avses brott där en part vilseleder en annan i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Brottet kan begås av en ensam individ eller en grupp, och kan handla om s.k. *reda pengar*¹³⁵ eller om något annat av ekonomiskt värde. Det som emellertid står i centrum är själva vilseledandet, vilket är det centrala elementet som utmärker bedrägerier.¹³⁶ I vetenskapliga studier klassificeras och studeras dock bedrägerier på olika sätt. De flesta studier är också avgränsade till en eller ett par typer av bedrägerier. En indelning görs ofta utifrån i vilket sammanhang som bedrägerierna begås, hur bedrägerierna går till, eller vem som är förövaren eller offret för bedrägerierna.¹³⁷

Studier av bedrägerier sker ofta utifrån de handlingar som uttryckligen klassificeras som bedrägerier i olika länders rättssystem. I Sverige handlar det om brott som rubriceras som bedrägerier i brottsbalkens nionde kapitel. Forskningen måste emellertid tas i beaktande med viss försiktighet eftersom begreppet utöver att syfta på handlingar som kallas bedrägerier i lagboken också används som en samlingsterm i studierna. I de studier där bedrägeri används som en samlingsterm inkluderas, utöver de som anges i brottsbalkens nionde kapitel, närliggande brottsbalksbrott och brott som brutits ut i speciallagstiftning. Ett exempel är bidragsbrott, som sedan 2007 regleras i en särskild lagstiftning, och kommer att redogöras för i avsnitt 3.4. Innan 2007 prövades motsvarande handlingar mot brottsbalkens nionde kapitel.¹³⁸

3.2.2 Från fusk till bidragsbrott och systematiska angrepp

Under 1990- och 2000-talen började ”bidragsfusket” att aktualiseras.¹³⁹ Till en början var det ett närmast tabubelagt att prata om möjligheten att det

¹³⁵ Uttrycket ”reda pengar” syftar vanligen på kontanta pengar eller likvida medel.

¹³⁶ Engdahl (2022), s. 14.

¹³⁷ Engdahl (2022), s. 14.

¹³⁸ Se prop. 2006/07:80 och SOU 2006:48. Se även Engdahl (2022), s. 14 f.

¹³⁹ Se ISF 2011:12, Johnson (2010), Se även Brå, Korsell (2023), s. 159.

skulle kunna finnas människor som fuskar vid utnyttjande av trygghetssystemen.¹⁴⁰ En negativ uppmärksamhet kring välfärdssystemet kunde uppfattas som ett ifrågasättande av välfärdsstaten som realistisk idé.¹⁴¹

Med tiden har dock den tidigare politiska spänningen kring bidragsfusket försvunnit, och arbetet med att bekämpa välfärdsbrotten har fått ett brett politiskt stöd. Otaliga utredningar och rapporter rörande bidragsfusket har gjorts och publicerats, både innan och efter bidragsbrottslagens införande.¹⁴² En särskild delegation, Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) inrättades hösten 2005 och har tillsammans med representanter för totalt 16 myndigheter och organisationer, som antingen administrerar och kontrollerar utbetalningar från välfärdssystemen eller ingår i kontroll- och rättskedjan, tagit fram flera rapporter.¹⁴³ Vid en översyn av de arbeten som publicerats, går det att urskilja att utredningarna fokuserar på i huvudsak tre olika aspekter av problematiken rörande bidragsfusk. Det handlar om 1) hur utbrett fusket är och vilka skador det orsakar, 2) den svenska befolkningens attityder kring fusket mot välfärdssystemen och 3) hur de ansvariga myndigheterna kontrollerar fusket.¹⁴⁴

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007 och tog sikte på fysiska personers bedrägerier. Utredningarna och initiativen skulle sedan fortsätta och har blivit så många att det är svårt att skapa sig en överblick.¹⁴⁵ Det ständiga utredningsarbetet för att motverka brottsligheten på välfärdsområdet är förmodligen ett tecken på att det egentligen krävs mer grundläggande reformer såsom att minska tillfällena till brott.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Zila (2008), s. 651.

¹⁴¹ Brå, Korsell (2023), s. 159.

¹⁴² Se bl.a. Brå 2005:10, Brå 2007:23 & SOU 2007:45.

¹⁴³ Se bl.a. SOU 2008:74.

¹⁴⁴ Zila (2008), s. 652.

¹⁴⁵ Se bl.a. Brå 2011:12, ISF 2011:12, SOU 2012:6, SOU 2014:16, Brå 2015:8, SOU 2019:59, SOU 2020:35 och Ds 2022:13.

¹⁴⁶ Brå, Korsell (2023), s. 163.

Från början kretsade välfärdsbrotten kring den enskilda individens missbrukande av välfärdssystemen. Under senare tid har ett skifte skett i den mening att företag missbrukar välfärdssystemen.¹⁴⁷ Skiftet kan till stor del sägas vara p.g.a. att de välfärdstjänster som historiskt utförts i offentligt regi har privatiserats, vilket har medfört att nya brottstillfällen har skapats. Ett företag kan på ett annat sätt än en enskild person skapa stordriftsfördelar med olika brottsupplägg genom att utvidga verksamheten, exempelvis genom att utföra fler bidragsgrundande tjänster eller anlita fler stödberättigade personer. Signifikant för missbruken av t.ex. assistansersättning, som i inledningen till uppsatsen benämns som en av de ersättningar som bringar störst summor pengar, var att det arbete som bidragen och stöden ersatte inte utfördes i den utsträckning som påstods. I flera fall uppdagades det att behovet av assistans var väsentligt mindre än vad som hade uppgetts, medan det i andra fall inte hade förelegat något behov över huvud taget.¹⁴⁸

Det som från början var bidragsfusk beskrivs av bl.a Brå ha ändrat namn till bidragsbrott för att slutligen stanna vid välfärdsbrott. Utvecklingen har gått från s.k. "småfusk" med enskilda förmåner till systematiska angrepp med hjälp av bolagskonstruktioner och anställd personal. På många sätt har det varit en självförvållad brottslighet genom ökande privatiseringar och bristande kontroll. Eftersom brotten utmanar politiskt profilerade reformer, har stora resurser lagts ner på att öka kontrollen i "Välfärdssverige". Annorlunda uttryckt har stora resurser lagts ner på att minska brottsligheten i stället för att genom reformer göra systemen mindre riskutsatta.¹⁴⁹

Bedrägerier och vilseledande har i alla tider varit kärnan i ekonomisk brottslighet, och bedrägerier kan sägas ha blivit något av den nya tidens brottslighet. Det handlar om allt ifrån enskilda personers bidragsbrott till organiserad brottslighet.¹⁵⁰ Både bedrägerier och bidragsbrott, som kan

¹⁴⁷ Se ISF 2011:12 och Brå 2011:12. Se även Brå 2016:10.

¹⁴⁸ Brå, Korsell (2023), s. 159.

¹⁴⁹ Brå, Korsell (2023), s. 196.

¹⁵⁰ Brå, Korsell (2023), s. 202.

beskrivas som “traditionella” ekobrott, tycks inte vara på nedgång utan snarare utvecklas och växa i omfattning, särskilt i takt med att nya stöd införs. Nya stöd innebär nya tillfällen till brott.¹⁵¹

3.3 Bedrägeri enligt brottsbalken

Bedrägeribrottet enligt brottsbalkens 9 kap. 1 § kan beskrivas på det sätt att gärningsmannen genom *vilseledande* (orsakande av fel tro), *förmår* någon till en handling eller underlåtenhet (disposition), som innebär *förmögenhetsöverföring*. För att ett bedrägeri ska vara förövat krävs alltså att tre på varandra följande orsakanden föreligger. Gärningsmannen ska 1) vilseleda den utsatte (d.v.s. orsaka att denne befinner sig i felaktig tro), och detta ska 2) leda till att den utsatte vidtar en disposition som 3) innebär (ekonomisk) *skada* för den utsatte resp. *vinning* för gärningsmannen.¹⁵² Om ett bedrägeri av normalgraden anses ha förövats i enlighet med paragrafen, döms gärningspersonen till fängelse i högst två år.

Straffskalan för grovt bedrägeri, som framgår av 9 kap. 3 § BrB, är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Motiveringarna till rubriceringen grovt brott baseras på en helhetsbedömning, vilken inkluderar (försvårande) omständigheter som enligt bestämmelsen om grovt bedrägeri i 9 kap. 3 § BrB är särskilt värda att beakta. Vid bedömningen av om brottet är grovt enligt bestämmelsens andra stycke, beaktas bl.a. om gärningspersonen missbrukat allmänt förtroende, eller om gärningspersonen begagnat t.ex. urkund eller vilseledande bokföring. Andra faktorer som domstolen tar hänsyn till vid bedömningen av brottets grovhet är om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Inom denna kvalifikationsgrund finns utrymme att bl.a. beakta om bedrägeriet t.ex. skett med systematik och annars varit organiserat.¹⁵³

Om gärningen bedöms ha avsett betydande värde kan brottet också bedömas som grovt. Värdegränsen mellan bedrägeri av normalgraden och grovt

¹⁵¹ Brå, Korsell (2023), s. 262 f.

¹⁵² Jareborg m.fl. (2015), s. 219 f.

¹⁵³ NJA 1982 s. 645.

bedrägeri ligger enligt praxis på cirka fem prisbasbelopp.¹⁵⁴ Detta gäller under förutsättning att brottet inte anses som grovt p.g.a. andra omständigheter. Vid en genomgång av ärenden och praxis har framkommit att de mest frekvent förekommande försvårande omständigheterna har varit att brottsligheten utövats systematiskt under lång tid och att brottsligheten sammantaget avsett betydande belopp. Detta gäller även i fall där de enskilda utbetalningarna inte varit av betydande värde. Vidare har brotten bedömts som grova när det varit frågan om osant intygande och brukande av osanna urkunder.¹⁵⁵ Enligt 9 kap. 11 § BrB är bedrägeri och grovt bedrägeri straffbara vid såväl försöks- som förberedelsestadiet.

Bedrägeribrott mot välfärdssystemet har två olika lagrum. Bedrägeribrott kan begås mot privatpersoner, företag och andra organisationer samt mot myndigheter, såsom t.ex. Försäkringskassan. Tidigare var alla bedrägerier mot välfärdssystemet del av brottsbalkens bestämmelse. Sedan bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007¹⁵⁶ faller dock de flesta bedrägerier mot välfärdssystemet under bidragsbrottslagen, som beskrivs nedan.

3.4 Bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen

Genom lagstiftningen som trädde i kraft år 2007 har särskilda straffbestämmelser införts som gäller utbetalningen av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen (bidragsbrottslagen; prop. 2006/07:80).¹⁵⁷ Genom 2007 års bidragsbrottslag behandlas alltså de bedrägliga handlingarna mot de offentliga trygghetssystemen i en särskild lag.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kr. Notera att om bedrägeriet begås med hjälp av falsk handling räcker det normalt att värdet uppgår till ett halvt prisbasbelopp. Jfr bl.a. NJA 1986 s. 234 och RH 1991:40.

¹⁵⁵ RåV 2021:08, s. 32 f.

¹⁵⁶ Se prop. 2006/07:80, bet. 2006/07:SfU12 och rskr. 2006/07:214.

¹⁵⁷ Friberg, Brottsbalk (1962:700) 9 kap. 1 §, Karnov (JUNO).

¹⁵⁸ Friberg, Brottsbalk (1962:700) 9 kap. 1 §, Karnov (JUNO).

I konkurrenshänseende har bidragsbrottslagen genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp (lex specialis) företrädde framför det ovan beskrivna bedrägeribrottet i BrB. Om bidragsbrottslagen är tillämplig ska alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas.

3.4.1 Motiv till bidragsbrottslagens införande

En förklaring till att en särskild lag ansågs motiverad för denna typ av bedrägeribrott var att bidragsfusket började uppfattas som ett växande problem. Problemet uppfattades inledningsvis vara enskilda bidragstagare som inte anmälde ändrade förhållanden eller som till och med fått bidraget på felaktiga grunder vid första beslutstillfället. Företagens eller kriminella grupperingars bidragsfusk fanns till en början inte ens med i problembeskrivningen.¹⁵⁹ Även om omfattningen av bidragsfusket var okänd och det endast fanns uppskattningar, som visade på låga andelar felaktiga utbetalningar, är systemen av sådan storlek att låga andelar motsvarar stora belopp.¹⁶⁰ För att kunna behålla gällande ersättningsnivåer infördes därför en särskild lag: bidragsbrottslagen.¹⁶¹ Det handlade alltså om att skydda skattepengarna från bedragare. Utbetalningarna från välfärdssystemen är av avgörande betydelse för enskildas försörjning och staten har begränsade möjligheter till kontroll, eftersom utbetalning måste ske på kort tid. Det bedömdes vidare förekomma en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som ledde till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.¹⁶²

Ett centralt syfte med bidragsbrottslagen var alltså att minska antalet felaktiga utbetalningar. Genom den nya lagen trodde man sig kunna åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bevara förtroendet för systemen och skydda de offentliga finanserna. Ambitionen var även att stärka tilltron till välfärdssystemen.¹⁶³

¹⁵⁹ Se SOU 2006:48, s. 13 ff. Se även vidare SOU 2008:74, ISF 2011:12 och Brå 2011:12.

¹⁶⁰ Se SOU 2006:48, bil. 1 (Dir. 2005:51), s. 167. Se även SOU 2008:74, s. 55 f.

¹⁶¹ Prop. 2006/07:80.

¹⁶² SOU 2022:37, s. 57 ff.

¹⁶³ Se prop. 2006/07:80. Se även SOU 2022:37, s. 57 ff.

Välfärdssystemens särdrag i förhållande till andra statliga utbetalningar och liknande betalningar på det privata området ansågs motivera ett starkare straffrättsligt skydd.¹⁶⁴ Dessutom ansåg man att den generella bedrägeribestämmelsen i brottsbalkens 9 kap. inte riktigt fångade upp ”de särskilda förutsättningar” som finns vid utbetalningar av bidrag (och andra ekonomiska förmåner) från välfärdssystemen. Systemen behövde ett mer effektivt straffrättsligt skydd.

3.4.2 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde

m.m.

När bidragsbrottslagen infördes 2007 gjordes bedömningen att den skulle omfatta de mest centrala förmånerna inom välfärdssystemen.¹⁶⁵ Sedan dess har tillämpningsområdet utvidgats, vilket närmare redogörs för i avsnitt 3.4.4. Bidragsbrottslagen omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån).¹⁶⁶ Lagen gäller även för sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).¹⁶⁷

Lagen föreskriver att den som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden när sådan skyldighet följer av 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

¹⁶⁴ SOU 2022:37, s. 57 ff.

¹⁶⁵ Prop. 2006/07:80, s. 67 f.

¹⁶⁶ 1 § st. 1 bidragsbrottslagen.

¹⁶⁷ Se 1 § st. 2 bidragsbrottslagen. Se även SOU 2022:37, s. 58.

bidragsbrott av s.k. normalgrad till fängelse i högst två år.¹⁶⁸ Grovt bidragsbrott regleras i lagens tredje paragraf. 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.

Den sistnämnda kvalifikationsgrunden som avser gärningar som ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning tar sikte på systematisk brottslighet. Denna grund hänger därför nära samman med brottslighetens sammanlagda värde. Andra omständigheter som kan beaktas är om gärningen ingått som ett led i en brottslig verksamhet som varit noga planlagd eller där brottsligheten på annat sätt präglats av särskild förslagenhet.¹⁶⁹ Värt att notera är emellertid att praxis har präglats av en tydlig återhållsamhet i frågan om att bedöma brott som grova med hänsyn till att de skett systematiskt. Högsta domstolen har i ett mål uttalat – i fråga om betydelsen av ett systematiskt tillvägagångssätt – att det i allmänhet krävs, utöver att det sker upprepade gånger, att brottsligheten har föregåtts av planering eller att en särskild metod använts. Normalt bör det krävas att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad brottslighet. I målet framhöll dock HD att när en omständighet uttryckligen har angetts som kvalifikationsgrund för grovt brott bör den tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.¹⁷⁰

Värdegränsen för grovt brott är vid bidragsbrott, precis som vid bedrägeri, fem prisbasbelopp.¹⁷¹ Bidragsbrott avser emellertid sällan så stora belopp som fem basbelopp. Dock kan brottslighetens sammanlagda värde beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större

¹⁶⁸ 2 § bidragsbrottslagen.

¹⁶⁹ RÅV 2021:8, s. 15 f. Se vidare om begreppet ”särskild förslagenhet” i bl.a. Roos, Bidragsbrottslag (2007:612) 3 §, avsnitt 3.1 “Gärning som ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning”, Lexino 2022-03-01 (JUNO).

¹⁷⁰ NJA 2018 s. 634.

¹⁷¹ Se och jfr Bengtson, Bidragsbrottslag (2007:612) 3 § 2 st., Kamov (JUNO).

omfattning.¹⁷² I förarbetsuttalanden anges att det faktum att bidragsbrottslighet har utövats systematiskt eller i större omfattning i många fall förväntas sammanfalla med att brottsligheten sammantaget har avsett ett betydande belopp.¹⁷³

Brott av normalgraden har alltså fängelse i högst två år. Vad gäller grovt bidragsbrott gällde tidigare fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Straffmaximum för grovt bidragsbrott är sedan den 1 januari 2020 emellertid ändrat från fyra år till sex års fängelse. Straffskalorna för bidragsbrott motsvarar således numera dem som gäller för bedrägeri. Den tidigare gällande ordningen kring grovt bidragsbrotts straffmaximum motiverades i förarbetena till bidragsbrottslagen med att det var osannolikt att det på området skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år. Detta eftersom lagstiftaren inte förväntade sig lika grova och organiserade bidragsbrott som vid bedrägerier generellt.¹⁷⁴

Förslaget om att höja maximistraffet för grovt bidragsbrott från fyra år till fängelse i sex år presenterades i en utvärdering av bidragsbrottslagen som initierades av regeringen den 30 juni 2016.¹⁷⁵ Genom att skärpa straffskalan för grovt bidragsbrott menade utredaren att en anpassning till bestämmelsen om grovt bedrägeri skulle ske. Det skulle även innebära en harmonisering med straffskalan för grovt skattebrott, vilket ligger i linje med tanken om att det straffrättsliga skyddet för statens utgiftssida bör vara lika starkt som skyddet för dess intäkter. Dessutom skulle domstolarna få bättre förutsättningar att kunna bestämma en lämplig påföljd för allvarliga brott som begås mot välfärdssystemen.¹⁷⁶

3.4.3 Bidragsbrottets särdrag

¹⁷² RåV 2021:8, s. 14 f.

¹⁷³ Prop. 2018/19:132, s. 28 ff.

¹⁷⁴ Prop. 2006/07:80, s. 82.

¹⁷⁵ Dir. 2016:61.

¹⁷⁶ SOU 2018:14, s. 17.

Vid jämförelse mellan den särskilda bestämmelsen om bidragsbrott i bidragsbrottslagen och den generella bedrägeribestämmelsen, kan man konstatera att det finns stora likheter i straffskala och innehåll. I bidragsbrottslagen slår man dock tydligare fast i lagtext att den som söker bidrag är skyldig att anmäla ändrade förhållanden. Lagstiftaren gör inte heller någon skillnad mellan en faktisk utbetalning och fara för en sådan – detta eftersom skillnaden kan uppfattas som en slump – om den utbetalande myndigheten eller organisationen upptäcker brottet innan utbetalningen hunnit äga rum.¹⁷⁷ Brottet är med andra ord fullbordat redan innan utbetalningen har genomförts eftersom det inte finns något krav på förmögenhetsöverföring: konkret fara räcker. Till detta kommer att åklagaren inte behöver styrka att det skett ett vilseledande, då fokus ligger på att den sökande lämnat oriktiga uppgifter.¹⁷⁸

En skillnad är också att grov oaktsamhet är straffbelagd och räcker vid uppsåtsfrågan. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott och ger böter eller fängelse i högst ett år. Bakgrunden är att välfärdssystemets myndigheter och organisationer snabbt ska fatta beslut om utbetalningar. Genom att kriminalisera grov oaktsamhet läggs ett tydligare ansvar på den sökande att lämna korrekta uppgifter och att upplysa om ändrade förhållanden. I realiteten är de anmälda fallen av grov oaktsamhet mycket få i förhållande till anmälningarna om uppsåtliga bidragsbrott.¹⁷⁹ I övrigt finns det en särskild paragraf som säger att de i lagen uppräknade myndigheterna, samt kommuner och arbetslöshetskassor, är skyldiga att anmäla misstänkta brott mot lagen till Polismyndigheten (6 §).¹⁸⁰

Bidragsbrott riktar sig mot det allmänna – staten. Angreppet riktar sig således inte mot enskildas förmögenhet såsom ordinära bedrägerier gör.¹⁸¹ Vid bidragsbrott kan den vilseledde vara en fysisk person, men den som skadas är aldrig en fysisk person utan en juridisk person. Det är den

¹⁷⁷ Prop. 2006/07:80.

¹⁷⁸ Brå 2016:9, s. 25 f.

¹⁷⁹ Brå 2016:9, s. 26.

¹⁸⁰ Brå 2016:9, s. 26.

¹⁸¹ Örnemark Hansen (1995), s. 56.

utbetalande myndigheten – och i förlängningen staten – som skadas. Detta betyder att man aldrig skadar den man faktiskt vilselett utan “någon i vars ställe denne är”.¹⁸²

3.4.3.1 Särskilt om bidragsbrottets konstruktion som seriebrott

Konstruktionen med bidragsbrott är, vid en jämförelse med bedrägeri, särskilt intressant eftersom det torde vara närmast en regel, och inte ett undantag, att brottet förövas repetitivt. Vad detta innebär är att bidragsbrottet kan sägas ha konstruktionen som ett slags seriebrott, vilket är något som är särskilt utmärkande för brottstypen.¹⁸³ Visserligen är det en tillräcklig förutsättning för ansvar för bidragsbrott – som påpekats i både avsnitt 2.3.3.1 och 3.4.3 – att endast en gärning föranleder konkret fara för felaktig utbetalning. De olika förmånernas karaktär medför emellertid att brottet mer ofta än sällan kommer att begås fortlöpande. Denna omständighet medför att bidragsbrottet ges en särställning i förhållande till andra slags brott av bedrägerikaraktär.¹⁸⁴ Seriell brottslighet är således ett standardfall vid bidragsbrottslighet, men i förarbetena¹⁸⁵ föreskrivs inget alls om hur fastställandet brottsenheten ska gå till, vilket nämndes inledningsvis i avsnitt 2.3.3.1.

Det finns ingen allmän definition av vad som avses med seriell brottslighet. Egendomsskyddsutredningen har emellertid i sitt betänkande från 2013 redogjort för att benämningen seriebrott normalt avser ett brott av samma eller liknande slag som upprepas under en begränsad tidsperiod.¹⁸⁶ När det bedöms inom vilken tidsperiod brotten ska ha inträffat för att anses vara ett seriebrott kan detta bedömas utifrån om alla brott begåtts inom en begränsad tid eller att brotten regelbundet har upprepats.¹⁸⁷

¹⁸² Örnemark Hansen (1995), s. 57.

¹⁸³ Örnemark Hansen (1995), s. 55.

¹⁸⁴ Ulväng (2013), s. 291 ff.

¹⁸⁵ Prop. 2006/07:80 och SOU 2006:48.

¹⁸⁶ SOU 2013:85, s. 115.

¹⁸⁷ SOU 2013:85, s. 115.

Det är förhållandevis vanligt att förmögenhetsbrott utgör seriebrott. Till följd av att många av förmögenhetsbrotten begås av samma gärningsperson vid upprepade tillfällen, ställs det höga krav på rättssystemet för att kunna handskas med flertalet brott av samma eller liknande slag som har olika kopplingar till varandra. Under sådana förhållanden kan det vara svårt att veta om det rör sig om enskilda brott eller om det är seriebrott eller systematiska brott utredaren har att hantera. Under sådana sakomständigheter blir det svårt att avgöra t.ex. brottsrubricering och straffmätning. Det är i regel i efterhand som det går att kartlägga om det har rört sig om upprepade brott som har kopplingar till varandra, både i brottnens art samt brottnens tidsspann.¹⁸⁸

Enligt Egendomsskyddsutredningen ska seriebrott och systematisk brottslighet ses som två separata begrepp. Systematisk brottslighet har liksom för seriebrott ingen enhetlig allmän definition. Definitionen av systematisk brottslighet kan variera beroende på i vilket sammanhang det gäller. Begreppen överensstämmer till viss del. Liksom för seriebrott gäller det i regel att det ska vara fråga om upprepade brott som sker på samma eller likartat sätt för att systematisk brottslighet ska anses föreligga. Emellertid krävs det normalt också att det är fråga om ett brott som har föregåtts av planering eller att någon särskild metod har använts av gärningspersonen för att kunna utföra brotten för att det ska vara fråga om systematisk brottslighet. Att skilja mellan de två begreppen kan vara svårt. Det finns situationer där seriebrott har vissa inslag av systematik. Det kan exempelvis vara att det föreligger ett visst sätt som gärningspersonen begår brotten på eller att han eller hon har haft någon form av enklare planering före brottet.¹⁸⁹

3.4.4 Bidragsbrott eller bedrägeri?

Som nämnts ovan i avsnitt 3.4.2 har bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgats sedan dess ikraftträdande 2007. En sådan utvidgning skedde den 1

¹⁸⁸ SOU 2013:85, s. 115.

¹⁸⁹ SOU 2013:85, s. 115 f.

januari 2020 då en lagändring trädde i kraft. Bakgrunden till lagändringen var att det fanns viss oklarhet kring huruvida bidragsbrottslagen omfattar ekonomiskt bistånd som betalas ut till någon annan än den enskilde. Utöver det nu nämnda förelåg också en viss otydlighet kring om ersättning för personlig assistans som betalas ut direkt till en assistansanordnare omfattades av lagen. I praxis finns exempel på fall där gärningar som avsett utbetalningar till assistansanordnare har bedömts som bedrägeri i stället för bidragsbrott¹⁹⁰, vilket föranledde 2020 års lagändring. Vad 2020 års lagändring innebär är att om de aktuella gärningarna är begångna i tiden före den 1 januari 2020 ska den tidigare lagstiftningen tillämpas. I sådana fall blir det aktuellt att reflektera över rubriceringsfrågan när ersättning betalats ut till någon annan än den enskilde i fråga.¹⁹¹

Vid lagändringens utformande tog man ställning till att vissa utbetalningar fortsatt inte ska omfattas av bidragsbrottslagen. Exempel på sådana utbetalningar var utbetalningar av lönegaranti och andra offentliga utbetalningar till företag och organisationer. Motiveringen till varför de offentliga utbetalningarna inte ska omfattas av bidragsbrottslagen var att de redan omfattas av brottsbalkens straffrättsliga skydd genom t.ex. bestämmelsen om bedrägeri, vilken vi har behandlat i avsnitt 3.3.¹⁹² Således finns det fortsatt situationer där gärningar begångna mot de beslutande myndigheterna bedöms som brott, men enligt brottsbalken.¹⁹³

¹⁹⁰ Se vidare i kapitel 5, Svea hovrätt, dom i mål B 5912-14.

¹⁹¹ Se RÅV 2021:8, s. 30. Se även SOU 2022:37, s. 90.

¹⁹² Prop. 2018/19:132, s. 23 f

¹⁹³ SOU 2022:37, s. 90.

4 Särskilt om systematisk brottslighet

I det följande redovisas olika tillvägagångssätt för att definiera och hantera systematisk brottslighet, samt vilka svårigheter och problem som den nuvarande ordningen ger upphov till.

4.1 Systematisk brottslighet

Omständigheten att viss brottslighet har utövats systematiskt kan beaktas på olika sätt och i olika sammanhang. I praxis har brottslighetens systematik ibland ansetts utgöra skäl för att betrakta flera i sig brottsliga gärningar som *ett* brott. Med andra ord kan detta förhållande under vissa omständigheter tänkas påverka antalsräkningen. Att brottsligheten har utövats systematiskt anges dessutom vid gradindelade brott inte sällan som ett kvalificerande rekvisit för en gradhöjning (se t.ex. bidragsbrott). Brottslighetens systematiska karaktär kan också beaktas inom sådana kvalifikationsgrunder som går ut på att gärningen har varit av särskilt farlig art (se t.ex. bedrägeri). Ett systematiskt tillvägagångssätt förekommer därutöver som en allmän straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.¹⁹⁴

Systematisk brottslighet är inte något enhetligt begrepp. Som regel avses emellertid brott som upprepas på ett likartat sätt. Utöver det krävs också i allmänhet att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningspersonen använder en särskild metod för att begå brotten. De vanligaste sätten att beskriva systematisk brottslighet tar sikte på mängden brott, att samma beteende upprepas och att brotten följer t.ex. en särskild metod eller uppgjord plan, eller föregås av noggranna förberedelser.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Se SOU 2023:1, s. 105.

¹⁹⁵ Se NJA 2018 s. 634 p. 14. Se även SOU 2013:85, s. 116 och 126, och Ds 2019:1, s. 63. och 78.

Av det anförda följer att enbart det förhållandet att det rör sig om ett upprepat, likartat förfarande normalt inte är tillräckligt för att brottsligheten ska betraktas som systematisk. Jämfört med annan seriebrottslighet kännetecknas systematisk brottslighet således av något ytterligare moment som binder samman brottsligheten.¹⁹⁶

4.2 Olika sätt att beakta systematik

4.2.1 Systematik som skäl för att betrakta flera gärningar som ett brott

Frågan om den som har överträtt samma straffbud flera gånger ska anses ha gjort sig skyldig till ett eller flera brott avgörs, som utvecklats i avsnitt 2.3 och dess underavsnitt, genom avgränsningen av vad som utgör en resp. flera brottsenheter. Även om kriterierna för hur brottsenheten avgränsas skiljer sig åt för olika brottstyper är huvudregeln att en färdig brottsenhet föreligger så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är uppfyllda.

Vissa former av förmögenhetsbrott begås dock inte sällan i ett sådant sammanhang och med sådan intensitet att det kan framstå som mer naturligt att betrakta samtliga gärningar i serien som ett och samma brott. Därför har det i praxis ibland ansetts befogat att frångå principerna för hur brottsenheten normalt avgränsas vid dessa brottstyper och i stället lägga samman gärningarna till ett brott, som då ofta placeras i en högre svårhetsgrad. En sådan sammanläggning har många gånger motiverats av att gärningarna utgör led i en brottslighet som utövats systematiskt.¹⁹⁷

Svårigheterna med att antalsräkna brott som utgör led i en systematiskt utövad brottslighet grundar sig bl.a. i att man vid bedömningen måste förhålla sig till andra gärningar i ett större sammanhang. När systematiken ingår som ett kvalificerande rekvisit vid gradindelningen av brott kan detta

¹⁹⁶ Jfr prop. 2020/21:52, s. 78.

¹⁹⁷ Se t.ex. Göta hovrätts dom i mål B 397-12 samt rättspraxisgenomgången i SOU 2013:85, s. 104 f. och ibid. bil. 2, tabell 5.4.

ge intryck av att det är möjligt att vidga brottsenheten. Utifrån uttalanden i förarbeten och vägledande avgöranden från senare tid står emellertid klart att sådana rekvisit inte kan anses innebära någon modifiering av hur brottsenheten bestäms eller att en sammanläggning av flera i sig brottsliga gärningar annars får göras enbart på den grunden att brotten har utgjort led i ett systematiskt förfarande.¹⁹⁸ Undantag från gängse principer är visserligen möjliga, men det torde liksom i andra fall vanligen kräva ett nära tids- eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.¹⁹⁹ Även när gärningspersonen redan från början har haft en tydlig plan som innebär att brottsligheten begåtts i flera steg kan avsteg vara tänkbara.²⁰⁰

I detta sammanhang kan framhållas att några brottskonstruktioner har tillkommit delvis för att det ska vara möjligt att beakta systematiska inslag vid viss typ av brottslighet. De grova fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och grovt fordringsbedrägeri utgör alla exempel på sådana brottstyper. För de grova fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse framhölls det i förarbetena att ett systematiskt upprepande av relativt lindriga gärningar sammantaget kan leda till en betydande kränkning av den utsatta personen.²⁰¹ I förarbetena till straffbestämmelsen om grovt fordringsbedrägeri angavs att brottslighetens systematik och samlade negativa effekter för samhället inte i tillräcklig utsträckning beaktats vid rubriceringen av brotten och inte heller fått tillräckligt genomslag vid straffmätningen.²⁰²

Även i fråga om andra förmögenhetsbrott än grovt fordringsbedrägeri har konstruktioner övervägts för att åstadkomma en skärpt straffrättslig bedömning av systematisk brottslighet, däribland sådana som innebär en sammanläggning av flera brott. I början av 1980-talet övervägde

¹⁹⁸ Se bl.a. NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2012 s. 886, NJA 2018 s. 378, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 344. Se även prop. 2016/17:131, s. 57 och prop. 2020/21:52, s. 86 f.

¹⁹⁹ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 p. 12 och NJA 2019 s. 747 p. 19.

²⁰⁰ NJA 2019 s. 747 p. 23.

²⁰¹ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 p. 12 och NJA 2019 s. 747 p. 19.

²⁰² Se prop. 2016/17:131, s. 25.

Förmögenhetsbrottsutredningen en regel som gick ut på att rätten – i stället för att döma för flera brott – skulle kunna döma såsom för ett brott av högre svårhetsgrad, förutsatt att den sammanlagda brottsligheten med hänsyn till ekonomisk skada eller ekonomiskt värde samt övriga omständigheter uppfyllde kraven för sådant brott, och det kunde antas att brottsligheten var planmässig eller vanemässig. Utredningen valde emellertid att inte föreslå någon sådan bestämmelse.²⁰³

Senare under 1980-talet behandlade Fängelsestraffkommittén frågan om möjligheterna att döma till fängelse vid brottslighet som endast har böter i straffskalan, men som begåtts i en serie. Kommittén lade fram ett förslag som innebar att om det med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband förelåg synnerliga skäl, skulle annan påföljd än böter få användas som gemensamt straff för flera brott enligt brottsbalken, även om endast böter finns i straffskalan. Däremot avvisade kommittén tanken på att bedöma flera brott som ett grövre brott.²⁰⁴

Egendomsskyddsutredningen resonerade i sitt betänkande från 2013 kring olika lösningar för hur systematiska inslag vid förmögenhetsbrott skulle kunna beaktas ytterligare. Utredningen övervägde bl.a. en generell bestämmelse om att flera förmögenhetsbrott skulle läggas samman till ett eller flera allvarligare brott. Utredningen framhöll att en sådan regel skulle underlätta bl.a. rubricering och straffmätning i vissa fall. Å andra sidan skulle det samtidigt bli svårare att i förväg bedöma straffvärde och preskriptionstid. Rättssäkerhetsskäl ansågs därför tala mot en sådan ordning.²⁰⁵

Slutligen övervägdes det i Ds 2019:1 om bestämmelser borde införas som gör det möjligt att lägga samman flera systematiskt begångna brott – i detta fall stölder eller hälerier – till ett allvarligare brott, benämnt grovt systematiskt stöld resp. grovt systematiskt häleri. Sådana bestämmelser

²⁰³ SOU 1983:50, s. 122 f.

²⁰⁴ SOU 1986:14, s. 114 ff.

²⁰⁵ SOU 2013:85, s. 129-141 och prop. 2016/17:131, s. 22-36.

skulle, enligt vad som föreslogs i promemorian, kunna utformas med de grova fridskränkingsbrotten som förebild. Således skulle flera brott, såsom stöld eller ringa stöld, läggas samman och skapa ett nytt brott med en strängare straffskala, om vart och ett av brotten utgjort ett led i ett systematiskt förfarande. Enligt vad som framhölls i promemorian skulle en sådan reglering visserligen underlätta bl.a. straffvärdebedömningen, men kriterierna för när en sammanläggning får ske skulle samtidigt leda till betydande avgränsningssvårigheter och göra det svårt för enskilda att förutse när ett resp. flera brott har begåtts. Vidare framhölls att effektiviteten av en sådan brottskonstruktion kunde ifrågasättas. Mot denna bakgrund blev promemorians slutsats att övervägande skäl talade mot en sådan reglering.²⁰⁶

Regeringen instämde i denna bedömning och framhöll särskilt att en brottskonstruktion, vilken innefattar brott som riktats mot olika målsäganden vid olika tillfällen, skulle leda till stora praktiska svårigheter för polis och åklagare. Dessutom skulle den innebära en risk för att gärningar i alltför stor utsträckning skulle falla utanför straffbestämmelsernas tillämpningsområde. I enlighet med vad som föreslagits i promemorian infördes i stället systematik som en ny kvalifikationsgrund för grov stöld och grovt häleri (se vidare i följande avsnitt 4.2.2).²⁰⁷

4.2.2 Systematik som kvalifikationsgrund

Som nämnt i avsnitt 4.1 är systematisk brottslighet inte något enhetligt begrepp. Vilka krav som bör ställas på brottslighetens omfattning och utförande för att den ska anses som systematisk går alltså inte att uttala sig om generellt, utan får bedömas från fall till fall med beaktande av den aktuella brottstypens särdrag.

²⁰⁶ Ds 2019:1, s. 75 ff.

²⁰⁷ Prop. 2020/21:52, s. 82 ff.

I flera straffbestämmelser utgör brottslighetens systematik en kvalifikationsgrund för att bedöma brottet som grovt. Hur det kommer till uttryck skiljer sig emellertid åt. För t.ex. grovt penningtvättsbrott²⁰⁸, grovt bokföringsbrott²⁰⁹ och grovt skattebrott²¹⁰ ska det vid bedömningen beaktas om gärningen ingått i eller utgjort ett ”led i en brottslighet som utövats systematiskt”. Andra straffbestämmelser innehåller kvalificerande rekvisit som exempelvis att brottsligheten ”bedrivs yrkesmässigt”, ”i större omfattning” och är av ”särskilt farlig art”, där systematiska inslag indirekt kan få visst genomslag. Att gärningen varit av särskild farlig art har vi sett utgör ett kvalificerande rekvisit vid bl.a. grovt bedrägeri.²¹¹ Att ha i åtanke är emellertid att domstolen har en viss möjlighet att beakta systematiken oavsett om detta framgår av straffbestämmelsen eller inte. I åter andra straffbestämmelser stadgas det att det särskilt ska beaktas om gärningen ”ingått i en brottslighet som utövats systematiskt” vid bedömningen av om brottet är grovt. Grovt bidragsbrott är ett sådant exempel.²¹² Vad som emellertid blir svårt vid denna bedömning är att det i förarbetena till grovt bidragsbrott helt saknas förklaring till hur systematiken i fråga ska förstås.²¹³

Att det helt och hållet saknas förklaring till hur systematiken ska förstås i förarbetena bör ses som ganska ovanligt vid en närmare titt på andra grova brottsformer. Två exempel är stöld och grovt häleri, där ett införande av systematik som kvalifikationsgrund skedde genom en lagändring 2021. Lagändringen syftade till att systematiska inslag vid brottsligheten skulle få ett tydligare genomslag vid den straffrättsliga bedömningen. I propositionen uttalades det att för att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men att det därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller

²⁰⁸ 5 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

²⁰⁹ 11 kap. 5 § BrB.

²¹⁰ 4 § skattebrottslagen (1971:69).

²¹¹ 9 kap. 3 § BrB.

²¹² 3 § bidragsbrottslagen.

²¹³ Se prop. 2006/07:80, s. 83 och 97. Se även Ds 2019:1, s. 65.

utförts på ett förslaget sätt eller att gärningspersonen använt sig av särskild utrustning. Vidare uttalas att kraven i detta avseende inte bör sättas alltför högt.²¹⁴

I praxis från framför allt senare år märks en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma gradindelade brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt eller föregåtts av särskild planering utan att dessa omständigheter anges som kvalifikationsgrunder i straffbestämmelsen. För att sådana förhållanden ska föranleda en gradhöjning bör det enligt HD normalt krävas att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad, brottslighet.²¹⁵

HD har vidare uttalat att när en omständighet uttryckligen har angetts som en kvalifikationsgrund för grovt brott bör den tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Detta beror på att det i det förra fallet inte sällan handlar om omständigheter som ofta är för handen vid den specifika brottstypen och som i sig medför att brottsligheten är av allvarigare beskaffenhet, t.ex. genom att den – om den är välplanerad – kan vara svårare att upptäcka.²¹⁶

Enligt HD finns det ändå skäl till restriktivitet vid bedömningen av vad som utgör ett systematiskt tillvägagångssätt även när den omständigheten utgör en särskild kvalifikationsgrund. En uppflyttning i svårhetsgrad innebär nämligen regelmässigt en repressionsökning och bör därför begränsas till de fall där omständigheterna är sådana att en ändrad rubricering framstår som motiverad. Utrymmet att placera ett visst brott i en högre svårhetsgrad med hänvisning till att det ingår i ett systematiskt förfarande är enligt HD också beroende av om det finns andra försvårande omständigheter, såsom särskild

²¹⁴ Prop. 2020/21:52, s. 112 f.

²¹⁵ NJA 2016 s. 1143 p. 25.

²¹⁶ NJA 2018 s. 634 p. 19.

förslagenhet eller inslag av organisation, och vilket straffvärde de enskilda brotten har i grunden.²¹⁷

4.2.3 Systematik som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen

Enligt 29 kap. 2 § 6 BrB ska som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet beaktas om brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Systematik är alltså en omständighet som – vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp – särskilt ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen. En tillämpning av bestämmelsen får således till följd att brottet anses ha ett högre straffvärde än det annars skulle ha haft.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgades genom en lagändring 2010.²¹⁸ I sin tidigare lydelse var bestämmelsen endast tillämplig på brott som utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll. Detta innebar att bestämmelsen inte omfattade enstaka brott, även om detta brott varit väl planlagt. Den tog inte heller sikte på brott som förövats av en ensam person, även om det rört sig om upprepad brottslighet, utan på brottslighet med flera inblandade och som skett i organiserade former. Dessutom krävdes att den tilltalade spelat en betydande roll i den brottsliga verksamheten.²¹⁹ Efter 2010 års ändring är regeln tillämplig även på enstaka brott som föregåtts av särskild planering samt på systematisk brottslighet som begåtts genom att en gärningsperson upprepat ett visst tillvägagångssätt ett flertal gånger.²²⁰

Med brottslighet som har utövats systematiskt avses enligt motiven i detta sammanhang alltså sådan brottslighet där ett visst tillvägagångssätt

²¹⁷ NJA 2018 s. 378 p. 20.

²¹⁸ Prop. 2009/10:147.

²¹⁹ Prop. 1987/88:120, s. 84.

²²⁰ Prop. 2009/10:147, s. 31.

upprepats ett flertal gånger, antingen av en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd. Som ett exempel anges att någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har haft rätt till.²²¹ Genom praxis har tydliggjorts att enbart det förhållandet att det rör sig om upprepad likartad brottslighet inte innebär att den uppfyller bestämmelsens krav på systematik. Således krävs att det föreligger ytterligare något kvalificerande moment för att bestämmelsen ska komma i tillämpning. Enligt vad som också följer av praxis ställs emellertid lägre krav på de systematiska inslagen för att dessa ska få betydelse vid straffvärdebedömningen än för att de ska medföra att brottet hänförs till en högre svårhetsgrad.²²²

Om brottslighetens systematik har återupats som skäl för att bedöma ett eller flera brott som grova bör denna omständighet normalt inte beaktas i skärpande riktning, även vid straffmätningen inom ramen för det grova brottets straffskala (jfr ovan avsnitt 2.4.2.3).

4.2.4 Sammanfattande slutsatser

Av redogörelsen ovan framgår det att det inte finns något givet sätt för hur upprepad brottslighet som är systematisk till sin karaktär ska beaktas. I den praxis som löpande redovisats kan man se att HD i vissa fall har bedömt flera gärningar som ingått i ett systematiskt förfarande som ett brott, och som följd rubricerat det som grovt. I andra HD-avgöranden har samtliga brott (var för sig) inom ramen för ett systematiskt förfarande rubricerats som grova. I åter andra HD-fall har systematiken endast fått betydelse för straffvärdet av brotten, inget annat.

Vad som emellertid kan konstateras mot bakgrund av det som framgått av redogörelsen ovan, med hänvisningar till HD:s avgöranden från senare år²²³, är att HD har intagit ett restriktivt förhållningssätt när det kommer till att

²²¹ Prop. 2009/10:147, s. 43 f.

²²² Se t.ex. NJA 2016 s. 1143, NJA 2018 s. 378 och NJA 2018 s. 634.

²²³ Se bl.a. NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2012 s. 886, NJA 2018 s. 378, NJA 2018 s. 634, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 344. (Jfr uppräknningen av rättsfall från HD i bl.a. fotnot 199 och 201, avsnitt 4.2.1.).

bedöma ett brott som grovt på grunden att det utgjort led i en brottslighet som utövats systematiskt. Ett sådant förhållningssätt har också förordats i doktrinen.²²⁴ Det har betonats att om domstolen överväger att rubricera brotten i en serie som grova, men finner att rubriceringen i fråga inte kan reflekteras i straffvärdebedömningen, bör man först överväga om brotten i stället bör placeras i en lägre svårhetsgrad. Som HD konstaterat kan brottslighetens systematiska karaktär oftast beaktas tillräckligt inom ramen för straffskalan för brott av normalgraden.

²²⁴ Ulväng, SVJT 2011 s. 1036, s. 1049.

5 Systematiskt begångna bidragsbrott i praktiken

I följande avsnitt kommer fem hovrättsdomar att redogöras för enligt metoden som beskrivits i avsnitt 1.5.2. I hovrättsdomarna beaktar resp. domstol den aktuella brottslighetens systematik och omfattning. Gemensamt för de rättsfall som ingår i sammanställningen är att de enskilda beloppen i varje rättsfall inte har ansetts vara så höga att brottsligheten kan anses som grov endast på den grunden. Sökningen har, som nämnts i avsnitt 1.5.2., avsett "grovt bidragsbrott" systematisk".

Noteras bör att majoriteten av rättsfallen vid en filtrering på Infotorg utifrån "Efter relevans" avser rättsfall före den 1 januari 2020 då en lagändring av bidragsbrottslagen trädde i kraft.²²⁵ Även om rättsfallen i fråga kan tänkas ha varit en bidragande orsak till att man ändrade och utvidgade bidragsbrottslagens tillämpningsområde, är de likväl intressanta när det kommer till bedömningen av brottslighetens systematik. Hovrättsdomarna kommer att redovisas i kronologisk ordning efter beslutsdatum från äldsta till senaste.

5.1 Svea hovrätt, dom 2015-07-23 i mål B 5912-14

Det s.k. Assistans-målet rörde ett mångmiljonbedrägeri mot Försäkringskassan i form av missbruk av assistansersättning. Hovrätten ansåg att det utgjorde bedrägerier mot Försäkringskassan när det gällde assistansersättning och bidragsbrott i samband med egna ansökningar om socialförsäkringsförmåner. Vad gällde bidragsbrotten bedömde hovrätten varje utbetalningstillfälle som en separat gärning.

²²⁵ Se bl.a. avsnitt 3.4.4 om lagändringen den 1 januari 2020.

Vid rubriceringen av brotten redogjorde hovrätten för de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om bedrägerier resp. bidragsbrott ska anses som grovt och konstaterade sedan att uppräknningen av omständigheterna inte är uttömmande; även andra faktorer kan göra att brottet bedöms som grovt. En helhetsbedömning av förhållandena vid brotten ska alltid göras.²²⁶

Hovrätten anförde vidare att de enskilda beloppen som utbetalats enligt åtalspunkterna 3-47 från Försäkringskassan inte vid något tillfälle har varit av så betydande värde att varje enskild gärning redan på den grunden är att bedöma som grovt brott. Dock har det i flera åtalspunkter rört sig om betydande belopp *sammanlagt* (min kursivering), vilket hovrätten anser ska beaktas vid gradindelningen av brotten. Dessutom utgör gärningarna en serie av likartade brott där osanna intyg genomgående har använts vid genomförandet av brotten. Det har, som hovrätten tidigare konstaterat, från början funnits en brottsplan för att tillskansa sig ersättningar i form av assistansersättning och andra ekonomiska förmåner som man inte haft rätt till. Förfarandet har upprepats och pågått fram till tillslaget mot (företagets namn) i november 2012. Brottsligheten har därmed ingått i *en planerad och organiserad brottslighet* (min kursivering) som skett *systematiskt* (min kursivering) och i större omfattning.²²⁷

Med beaktande av ovanstående anser hovrätten att samtliga gärningar, med undantag för de bedömningar som hovrätten gjort under åtalspunkterna 28, 34, 39 och 40, ska bedömas som grova bedrägerier resp. grova bidragsbrott. Att notera är att de gärningar som gällde bidragsbrott bedömdes som brott av normalgraden för de enskilda, men som grova bidragsbrott för huvudmännens delaktighet i de åtal som rörde ansökningar om och utbetalningar av personliga socialförsäkringsförmåner.²²⁸

5.2 Hovrätten för Västra Sverige, dom

²²⁶ Svea hovrätt, dom i mål B 5912-14, s. 123 f.

²²⁷ Svea hovrätt, dom i mål B 5912-14, s. 124.

²²⁸ Svea hovrätt, dom i mål B 5912-14, s. 124.

2016-04-28 i mål B 5320-15

Fem personer åtalades för grovt bidragsbrott som avsåg felaktigt utbetald assistansersättning om närmare sju miljoner kronor under fyra års tid. Som skäl att bedöma brottsligheten som grov angavs att den rört betydande belopp samt ingått i en verksamhet som utövats *systematiskt* (min kursivering) och i större omfattning.²²⁹

Tingsrätten dömde de tilltalade för grovt bidragsbrott enligt åtalet. Efter överklagande fastställde hovrätten tingsrättens dom endast för en av de tilltalade som dömts till icke frihetsberövande straff. I övrigt ändrade hovrätten tingsrättens dom och skärpte straffet för de resterande fyra tilltalade från tre år till tre år och sex månader. I fråga om rubricering fann hovrätten att bidragsbrottet var grovt eftersom det rört betydande belopp samt ingått i en verksamhet som utövats *systematiskt* (min kursivering) och i större omfattning.²³⁰

När det gällde straffvärdet vägde hovrätten in att det felaktigt utbetalda beloppet var närmare sju miljoner kronor. Att brottsligheten skett *systematiskt* (min kursivering) och i större omfattning skulle enligt hovrätten, utöver att bidragsbrottet rubriceras som grovt, *även påverka straffvärdet i höjande riktning* (min kursivering). Brottsligheten, som pågått under flera år, hade varit svårupptäckt. Det fanns enligt hovrätten skäl att se mycket allvarligt på en brottslighet som förutom att den tar i anspråk allmänna medel och därmed minskar utrymmet för de personer som har ett verkligt behov av assistansersättning också skadar förtroendet för välfärdssystemet. Även dessa omständigheter höjde straffvärdet.²³¹

5.3 Göta hovrätt, dom 2016-12-06 i mål B 672-16

²²⁹ Göteborgs tingsrätt, dom 2015-12-08 i mål B 15515-13, s. 12, se bilaga A till Hovrätten för Västra Sverige, dom i mål B 5320-15.

²³⁰ Hovrätten för Västra Sverige, dom i mål B 5320-15, s. 12.

²³¹ Hovrätten för Västra Sverige, dom i mål B 5320-15, s. 12 f.

Åtalet avsåg grovt bidragsbrott under en period på knappt ett år, rörande felaktigt utbetalad assistansersättning. RH påstods ha agerat tillsammans och i samförstånd med andra personer, som tidigare dömts i samma ärende. Som skäl för att bedöma gärningarna som grova brott angavs att de avsett betydande belopp och utövats *systematiskt* (min kursivering) under en längre tid.²³² Tingsrätten dömde RH för grovt bidragsbrott, varpå hovrätten efter överklagande ändrade tingsrättens dom genom att i stället döma RH för medhjälp till bidragsbrott.

Hovrätten uttalade sig om antalet gärningar och hur de skulle rubriceras, och anförde att utgångspunkten vid den aktuella typen av bidragsbrott bör vara att varje utbetalning som är kopplad till en assistansräkning med tillhörande tidrapporter utgör en gärning. Varken de enskilda beloppen var för sig eller det sammanlagda beloppet (620 000 kr, min anmärkning) som utbetalats felaktigt avser så betydande värden att brottsligheten redan på den grunden bör bedömas som grov. Även om brottsligheten har utövats *systematiskt* (min kursivering) och präglats av viss förslagenhet, finner hovrätten sammantaget omständigheterna inte så försvårande att brotten ska bedömas som grova. Bidragsbrotten bedöms som brott av s.k. normalgrad.²³³

5.4 Hovrätten för Nedre Norrland, dom 2017-09-14 i mål B 432-17

EE åtalades för grovt bidragsbrott med påstående om att i 40 ansökningar om ekonomiskt bistånd lämnat oriktiga uppgifter. De oriktiga uppgifterna innefattade enligt åtalet att EE varit ensamstående, trots att hon varit sammanboende, samt att hon hyrt en bostad och betalat hyra för den även om så inte varit fallet. Genom sitt handlande skulle hon ha orsakat fara för att ekonomiskt bistånd felaktigt betalats ut till henne med sammanlagt 279 416 kr. Som skäl för att bedöma brottet som grovt angavs att det sammanlagt rört betydande belopp, skett *systematiskt* (min kursivering)

²³² Linköpings tingsrätt, dom 2016-02-12 i mål B 2984-13, s. 5, se bilaga A till Göta hovrätt, dom i mål B 672-16.

²³³ Göta hovrätt, dom i mål B 672-16, s. 7.

under flera års tid samt att EE använt sig av *falska handlingar* (min kursivering) och förfalskat annans namnteckning.²³⁴

Tingsrätten dömde EE för grovt bidragsbrott, varpå hovrätten efter överklagande fastställde tingsrättens dom. Hovrätten konstaterade att varje ansökan utgjorde ett brott. Vid rubriceringen vägde hovrätten in att det högsta belopp som betalats ut uppgått till cirka 11 000 kr, men också att EE under cirka tre och ett halvt års tid använt sig av systemet för försörjningsstöd på ett otillåtet sätt, använt *falska handlingar* (min kursivering) och att det sammanlagda belopp som betalats ut till henne uppgick till drygt 279 000 kr. Varje gärning bedömdes därför som grovt brott (hovrätten skrivelse var att “Varje gärning ska därför bedömas som grovt bedrägeri.”, min anmärkning).²³⁵

5.5 Göta hovrätt, dom 2017-12-19 i mål B 1101-17

I målet, som rörde åtal om grovt bidragsbrott, påstods RB vid 68 tillfällen ha lämnat felaktiga uppgifter till Försäkringskassan när han ansökt om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Detta ledde till att Försäkringskassan felaktigt betalade ut förmåner om totalt 388 291 kr under en period om knappt tre år. Åklagaren anförde att brotten skulle bedömas som grova p.g.a. det sammantaget rört betydande belopp samt då varje brott ingått i en brottslighet som utövats *systematiskt* (min kursivering). RB erkände gärningarna i fråga, men ansåg att de skulle bedömas som bidragsbrott av normalgraden.²³⁶ Tingsrätten fann att åtalet var styrkt men rubricerade handlingarna som bidragsbrott av normalgraden, vilket innebar att ett tillfälle var preskriberat. RB dömdes därför för bidragsbrott vid 67 tillfällen.²³⁷

²³⁴ Ångermanlands tingsrätt, dom 2017-03-15 i mål B 2386-15, s. 3, se bilaga A till Hovrätten för nedre Norrland, dom 2017-09-14 i mål B 432-17.

²³⁵ Hovrätten för nedre Norrland, dom 2017-09-14 i mål B 432-17, s. 2.

²³⁶ Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, s. 3 f.

²³⁷ Örebro tingsrätt, dom 2017-03-23 i mål B 4397-16, s. 4, se bilaga A till Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17.

Efter överklagande dömde hovrätten RB för grovt bidragsbrott vid 56 tillfällen och bidragsbrott vid elva tillfällen. Hovrätten konstaterade inledningsvis att vid bidragsbrott är det fråga om en gärning vid varje utbetalningstillfälle, vilket innebar totalt 68 gärningar i förevarande fall. Frågan var hur dessa 68 gärningar skulle rubriceras. Hovrätten fann att gärningarna rört betydande belopp – 388 291 kr totalt – men att ingen av de enskilda gärningarna hade föranlett högre felaktig utbetalning än 12 291 kr. De enskilda gärningarna hade därmed inte avsett betydande belopp.²³⁸

När det sedan gällde frågan om att bedöma brott som grova med hänvisning till att de har skett *systematiskt* (min kursivering), ansåg hovrätten att en tydlig återhållsamhet framträder i praxis. Hovrätten konstaterade att RB vid 56 tillfällen oriktigt ansökt om och felaktigt erhållit tillfällig föräldrapenning för vård av sina två barn. Ansökningarna hade avsett 56 av sammanlagt 60 veckor under perioden och bedömdes således ha skett med betydande frekvens. Utbetalningarna hade sammantaget avsett ett stort belopp om 306 418 kr. RB hävdade att han ansökt om tillfällig föräldrapenning för att kompensera för förlorad förvärvsinkomst och upprätthålla sin levnadsstandard.²³⁹

Hovrätten drog slutsatsen att RB:s avsikt redan från början var att felaktigt tillskansa sig tillfällig föräldrapenning för att täcka förlorad förvärvsinkomst. Vidare fäste hovrätten vikt vid att RB ansökt om ersättning en vecka i taget och att han växlat mellan sina två barn varje vecka för att undvika kravet på läkarintyg från och med den åttonde vårdagen. Detta visade på en systematisk planering, vilket gjorde att gärningarna bedömdes som grovt bidragsbrott.²⁴⁰

Hovrättens slutsats blev att RB:s avsikt och plan redan från början varit att oriktigt tillskansa sig tillfällig föräldrapenning för att täcka en förlorad

²³⁸ Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, s. 4.

²³⁹ Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, s. 4.

²⁴⁰ Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, s. 4 f.

förvärvsinkomst. Hovrätten fäste även vikt vid att RB ansökt om ersättning en vecka i taget och växlat varannan vecka mellan barnen. Det kunde hållas för visst att skälet till detta varit en medvetenhet om att det krävs läkarintyg från och med den åttonde kalenderdagen i barnets vårdperiod för att få fortsatt ersättning. Genom att begära tillfällig föräldrapenning växelvis varannan vecka för barnen hade RB kunnat få tillfällig föräldrapenning varje vecka utan att behöva lämna intyg till Försäkringskassan. Gärningarna hade därmed ingått i en brottslighet som utövats *systematiskt* (min kursivering) och skulle därför bedömas som grovt bidragsbrott.²⁴¹

Slutligen menade hovrätten att de resterande tolv ansökningarna inte gjordes lika frekvent, utan med långa tidsintervall. Mot bakgrund av detta bedömdes de som bidragsbrott av s.k. normalgrad. Den första gärningen var preskriberad.²⁴²

²⁴¹ Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, s. 4 f.

²⁴² Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, s. 5.

6 Analys

6.1 Inledande slutsatser

Av propositionen till bidragsbrottslagen framgår att lagens övergripande syften är att minska antalet felaktiga utbetalningar, att stärka tilltron till välfärdssystemen och skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt. För att uppnå dessa syften har flera utredningar kring välfärdsbedrägerier och bidragsbrott betonat vikten av att de fullt ut får genomslag i lagstiftningen.²⁴³ 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 utredningarnas mening behövs därför ett förstärkt straffrättsligt skydd som går utöver det skydd som bedrägeribestämmelsen erbjuder, varför bidragsbrottslagens införande och dess utvidgningar till att bl.a. omfatta fler stöd som utgår från välfärdssystemen är motiverat.

6.2 Hur avgränsas brottsenheten vid upprepade likartade bidragsbrott?

Som redogjorts för i avsnitt 2.3 finns inga generella regler för vad som anses utgöra en brottsenhet. Bedömningen får därför som utgångspunkt ske i den brottstyp som är aktuell. Ofta får det tids- och rumsmässiga sambandet stor betydelse, likaså omständigheter som antalet målsägande och antalet brottsobjekt.²⁴⁴ Även om kriterierna för hur en brottsenhet avgränsas skiljer sig åt beroende på vilken brottstyp man har att göra med, är huvudregeln att en färdig brottsenhet föreligger så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är uppfyllda.²⁴⁵

²⁴³ Se bl.a. SOU 2017:37 och SOU 2018:14.

²⁴⁴ Jareborg (1995), s. 204 f.

²⁴⁵ Jfr redogörelsen i avsnitt 2.3 och dess underavsnitt.

HD har vid flera tillfällen tagit ställning till huruvida handlingar ska betraktas som ett enda brott eller flera separata brott. I ett mål som rörde bedrägerier hade en person vid 25 tillfällen, med ungefärliga tidsintervaller om en månad, genom vilseledande orsakat felaktiga utbetalningar av socialbidrag till sig själv. Varje gärning sågs som ett separat fall av bedrägeri enligt normalgraden. HD konstaterade att gärningarna visserligen riktat sig mot en och samma målsägande och tillvägagångssättet hade upprepats varje gång, men varje tillfälle framstod som en klart avgränsad händelse med en ny ansökan. Dessutom hade samtliga brottsrekvisit för ett fullbordat bedrägeri varit uppfyllda vid vart och ett av tillfällena. Tidsintervallet gjorde också att det knappast tedde sig naturligt att betrakta hela brottsligheten, som spänt sig över en tid om mer än två och ett halvt år, som ett enda brott.²⁴⁶ När det gäller vad som ska ses som ett eller flera bidragsbrott hänvisade HD till tidigare praxis avseende bedrägeribrott och anförde att det också vid bidragsbrott bör vara fråga om en gärning vid varje utbetalningstillfälle.²⁴⁷ Det är även så det har bedömts i efterföljande praxis.

Vid systematisk brottslighet har det emellertid förekommit att domstolarna frångått principerna för hur brottsenheten normalt avgränsas och i stället lagt samman flera i sig brottsliga gärningar till ett brott, som då ofta placerats i en högre svårhetsgrad. Särskilt gäller det vissa former av förmögenhetsbrott. Ett skäl till en sammanläggning kan vara att det anses finnas ett sådant samband mellan gärningarna att det framstår som naturligt att betrakta dem som en brottsenhet. Med andra ord kan en konkurrenslösning av detta slag motiveras av en strävan efter att värdera brott som ingår i ett systematiskt förfarande på ett sätt som står i rimlig proportion till den samlade brottslighetens allvar. Utifrån vägledande avgöranden från senare tid står det emellertid klart att utrymmet för att på detta sätt vidga brottsenheten är tämligen begränsat. Undantag är visserligen möjliga, men vanligen bara i sådana fall där det finns ett nära tids- eller

²⁴⁶ NJA 2007 s. 973.

²⁴⁷ NJA 2012 s. 886.

rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.²⁴⁸

6.3 Vad definierar systematisk brottslighet?

Trots avsaknaden av en bestämd definition förekommer begreppet systematisk brottslighet i svensk lag. Detta gäller även för begreppet organiserad brottslighet. I 29 kap. 2 § 6 BrB anges att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om brottet utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom propositionen Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.²⁴⁹ Regeringen uttalade att det vid straffvärdebedömningen bör ses som försvårande att brottsligheten har bedrivits i organiserad form eller annars varit väl planerad. Som exempel på sådana försvårande omständigheter angav regeringen att ett brott utgjort ett led i en brottslighet utövad av flera personer som organiserat sig för att i samverkan begå ett flertal brott, om ett brott har utgjort ett led i en brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger och att det gäller oavsett om det varit en eller flera gärningsmän inblandade, samt brott som föregåtts av särskild planering oavsett om det varit fråga om ett enstaka brott eller ett brott i en brottslig verksamhet.

I författningskommentaren till 29 kap. 2 § 6 BrB förtydligades vad som menas med systematisk brottslighet. Med brottslighet som utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Ett exempel som anges är att någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har haft rätt till. I bidragsbrottslagen anges i bestämmelsen om grovt bidragsbrott att en grund för att bedöma brottet som grovt är om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Vad som

²⁴⁸ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 och NJA 2019 s. 747.

²⁴⁹ Prop. 2009/10:147.

närmare menas med begreppet systematiskt i detta avseende utvecklas dock enligt min mening inte alls i förarbetena till bestämmelsen.

6.4 Vilket genomslag får omständigheten att upprepade likartade bidragsbrott begåtts systematiskt för antalsräkning, rubricering och straffmätning i praktiken?

Att viss brottslighet har utövats systematiskt kan beaktas på olika sätt och i olika sammanhang. I en del fall kan brott av det skälet placeras i en högre svårhetsgrad. Enligt flera straffbestämmelser utgör nämligen brottslighetens systematik en kvalifikationsgrund för att bedöma brottet som grovt, vilket gäller för bl.a. straffbestämmelsen för grovt bidragsbrott. Systematiska inslag kan också få viss betydelse inom ramen för andra kvalifikationsgrunder, såsom att brottsligheten är av ”särskilt farlig art”, vilket bl.a. kommer till uttryck i straffbestämmelsen om grovt bedrägeri. Domstolen har därtill möjlighet att beakta systematiken som skäl för en gradhöjning även om detta inte framgår av straffbestämmelsen. I andra fall kan ett systematiskt tillvägagångssätt, enligt vad som framgår av 29 kap. 2 § 6 BrB, beaktas vid straffvärdebedömningen.

Utmärkande för systematisk brottslighet är att det är fråga om brott som har begåtts upprepade gånger och på ett likartat sätt. Dessa förhållanden utgör emellertid inte i sig skäl för att se strängare på brottsligheten; ett enskilt brott blir som utgångspunkt inte allvarligare för att gärningspersonen också har gjort sig skyldig till andra liknande brott. Följaktligen krävs det att det föreligger något ytterligare kvalificerande moment för att brottsligheten ska betraktas som systematisk. Vanligtvis handlar det om att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningspersonen använt en särskild metod för att begå brotten.

Ett grundläggande problem vid den straffrättsliga bedömningen av systematisk brottslighet är att förekomsten av upprepning kan få betydelse på flera sätt; dels på det sättet att gärningspersonen lagförs och bestraffas för flera brott, dels för hur dessa brott sedan ska bedömas i svårhets hänseende. P.g.a. detta blir det svårt att göra en rimlig värdering av brottsligheten utan att man riskerar att avvika markant från antingen de principer som normalt styr antalsräkningen, eller de gängse principerna för straffvärdebedömningen. Den nu beskrivna problematiken är särskilt framträdande vid gradindelade brott där brottslighetens systematiska karaktär utgör (eller kan beaktas inom ramen för) en kvalifikationsgrund för grovt brott. Som utvecklats i avsnitt 4.2.1 har det i sådana fall förekommit att flera i sig brottsliga gärningar lagts samman till ett brott som sedan placerats i en högre svårhetsgrad. En sådan lösning innebär att de systematiska inslagen i brottsligheten ges ett tydligt genomslag samtidigt som påföljden inte blir orimligt sträng. Dock förutsätter detta i regel att brottsenheter vidgas på ett sätt som kan få oönskade följder ur ett legalitetsperspektiv. Mot bakgrund av det anförda har man i senare års praxis förhållit sig avvisande till en sådan lösning.

Om varje gärning i ett systematiskt förfarande i stället bedöms som ett separat brott, ställs domstolen inför ett val mellan två alternativ som ger helt olika utgångspunkter för straffmätningen. Antingen blir resultatet en lång rad brott av normalgraden eller en lång rad grova brott. En tendens som jag har kunnat urskilja vid genomgången av hovrättsdomar i kapitel 5 är att man vidhåller att varje utbetalningstillfälle ses som ett brott, men att det skiljer sig åt huruvida man graderar varje brott som grovt eller dömer till brott av normalgraden när det konstateras föreligga ett systematiskt tillvägagångssätt. Lösningen att gradera varje brott som grovt kan i praktiken sägas innebära att mängden brott beaktas dubbelt eftersom upprepningen får påverka både antalsräkningen och gradindelningen. Resultatet av detta blir en genomgripande omvärdering av den samlade brottsligheten. Å andra sidan är den alternativa lösningen, d.v.s. att döma varje brott som ett brott av normalgraden, inte heller särskilt

tillfredsställande eftersom risken finns att systematiken beaktas i alltför begränsad utsträckning.

Oavsett vilken lösning som väljs måste alltså någon form av justering göras vid den efterföljande straffvärdebedömningen, så att förekomsten av systematiska inslag varken får ett överdrivet eller otillräckligt genomslag.²⁵⁰ Systematisk brottslighet kan således ge upphov till svårigheter och skilda bedömningar vid såväl antalsräkningen som rubriceringen och straffmätningen. Det är därför angeläget att skapa förutsättningar för en enhetlig och rimlig bedömning av dessa frågor.

Genomgången av de fem hovrättsdomarna i kapitel 5 visar att de typer av ageranden som kan föranleda ansvar för grovt bidragsbrott uppvisar stora olikheter. Det kan, som framgår av de rättsfall som återfinns i sammanställningen, vara fråga om allt ifrån att gärningspersonen använt falska handlingar²⁵¹ till mycket avancerade brottsupplägg som är organiserade och systematiska^{252, 253}. Begreppet systematik förekommer således i sammanhang som speglar olika nivåer av allvar inom bidragsbrottsligheten. Ett gemensamt övergripande kännetecken, oavsett vilken av situationerna det gäller, är att brottsligheten i fråga inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna i dag inte tycks kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Ett annat sådant kännetecken är att brottsligheten utnyttjar svagheter i den materiella lagstiftningens konstruktion. Mer konkreta kännetecken är att det ofta är fråga om (sammantaget) höga belopp, ersättning som har mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer är inblandade i de brottsliga uppläggen.²⁵⁴

²⁵⁰ Se Ulväng (2013), s. 263.

²⁵¹ Jfr t.ex. Hovrätten för Nedre Norrland, dom i mål B 432-17.

²⁵² Jfr t.ex. Svea hovrätt, dom i mål B 5912-14.

²⁵³ Jfr även SOU 2017:37, s. 420.

²⁵⁴ SOU 2017:37, s. 23 ff. och s. 259 ff.

7 Avslutande reflektioner

För att anknyta till Brås konstateranden i rapport 2016:9, tycks motiven till att begå bidragsbrott vara relativt entydiga. I princip uteslutande handlar det om ekonomiska incitament som skäl till att begå bidragsbrott, där en socialt utsatt situation eller skulder ligger i förgrunden. Andra begår bidragsbrott i syfte att ta ut brottsvinster som bl.a. kan finansiera annan kriminalitet eller verksamhet.²⁵⁵

I kombination med redogörelsen och analysen i övrigt, kan jag konstatera att bedrägeri- och bidragsbrottsligheten mot välfärden är komplex, aktuell och svår att hantera. Särskilt komplex att hantera tycks den brottslighet som bedöms ha utövats systematiskt vara. Detta eftersom den väcker många frågor kring bl.a. antalsräkning, rubricering, gradindelning, samt straffmätning.

Begreppet systematik i kontexten av upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott föranleder problem när det översätts i straffrättsliga termer. Både i rättslig vägledning och praxis uttrycks en ovilja att beakta bidragsbrottslighet i ett samlat sammanhang eftersom man vid bidragsbrott anser att det är fråga om en gärning (ett brott) vid varje utbetalningstillfälle.²⁵⁶ Det är även så det har bedömts i efterföljande praxis, och en tendens som man ser vid genomgången av hovrättsdomar genom att det uttryckligen stadgas.²⁵⁷ Ändå vill man försöka beakta brottsligheten i sitt systematiska sammanhang, men för att göra detta måste en helhet beaktas, vilket ter sig något motsägelsefullt.

En annan iakttagelse som har gjorts under arbetets gång är att man i flertalet utredningar och rapporter talar om "bidragsbrott och andra

²⁵⁵ Se Brå 2016:9, s. 121 f. Se även SOU 2023:52, s. 116.

²⁵⁶ Se RåV 2021:8. Se även NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886.

²⁵⁷ Se bl.a. Göta hovrätt, dom i mål B 1101-17, Göta hovrätt, dom i mål B 672-16 och Svea hovrätt, dom i mål B 5912-14.

välfärdsbedrägerier”. I t.ex. Brå 2016:9 används uttrycket 11 gånger.²⁵⁸ Jag vill påstå att detta speglar en gammal tradition av att klumpa ihop bidragsbrott och bedrägerier. Problemen jag ser med detta är många. Bl.a. är det problematiskt eftersom bidragsbrott, till skillnad från bedrägerier, inte riktar sig mot enskildas förmögenhet utan mot statens finanser, vilket redogjorts för i avsnitt 3.4.3. Att sammanblanda bedrägerier med bidragsbrott innebär att man sammanblandar något väldigt gammalt med något nytt. Det uppstår en förvirring kring hur man ska hantera bidragsbrott, och genom språkbruket och användandet av termen välfärdsbedrägerier förknippar man bidragsbrottet med de lösningar som används vid just bedrägerier. Jag menar att bidragsbrottets konstruktion som ett seriebrott gör att det inte går att sammanblanda det med ordinära bedrägerier. Det föreligger ett annat förhållande och ett annat beteende vid bidragsbrott. Införandet av bidragsbrottslagen och bidragsbrottet innebär helt nya tankar om flerfaldig brottslighet än tidigare.

Avslutningsvis kan det konstateras att den straffrättsliga bedömningen av systematiskt begångna brott kan ge upphov till olika typer av svårigheter. Fenomenet systematisk brottslighet karaktäriseras av ett beteende som är svårfångat. Även om systematiken är något som särskilt ska beaktas vid frågan om brottsligheten är att anses som grov, t.ex. vid grovt bidragsbrott, saknas det förklaringar till hur systematiken ifråga ska förstås. Detta skapar problem i domstolarna vid bedömningen av brottsligheten, och får konsekvenser på flera plan, såsom vid rubricering och straffmätning. Genomgången av hovrättsdomar i kapitel 5 ger på detta plan uttryck för en generell trend av oenhetlig och inkonsekvent straffrättslig hantering av brottsligheten.

Min bestämda uppfattning är att mycket av problematiken kring den straffrättsliga hanteringen av upprepade likartade välfärdsbedrägerier i form av bidragsbrott bottnar i en definitionsproblematik av systematisk

²⁵⁸ Brå 2016:9, s. 12, 24, 58, 59, 112, 159, 200, 201, 202 och 217.

brottslighet, men även andra begrepp som uppkommer i sammanhanget. Hur detta ska lösas förblir tills vidare en gåta.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Kommittédirektiv

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

Dir. 2016:61, *Utvärdering av bidragsbrottslagen.*

Utredningsbetänkanden

SOU 1983:50, *Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott.*

SOU 1986:14, *Påföljd för brott: om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m.m.*

SOU 2006:48, *Bidragsbrott.*

SOU 2008:74, *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.*

SOU 2012:34, band 3, del 1, *Nya påföljder.*

SOU 2013:85, *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom.*

SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt - Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

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

SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering.*

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.*

SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott.*

SOU 2023:1, *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet.*

SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.*

Departementspromemorior

Ds 2019:1, *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott.*

Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte.*

Propositioner

Prop. 1987/88:120, *Om ändring i brottsbalken m. m. (straffmätning och påföljdsval m. m.).*

Prop. 2006/07:80, *Bidragsbrottslag.*

Prop. 2009/10:147, *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*

Prop. 2016/17:131, *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott.*

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

Prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottlighet.*

Utskottsbetänkanden

Bet. 2006/07:SfU12, *Bidragsbrottslag.*

Övriga riksdagstryck

Rskr. 2006/07:214.

Rapporter

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet*, Rapport 2011:12.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*, Rapport 2015:8.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag*, Rapport 2016:9.

Brottsförebyggande rådet (Brå), Korsell, L., *Ekonomisk brottlighet. Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag*, 2023.

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Ekonomistyrningsverket (ESV), Rapport: *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Dnr: 2023-04213, ESV-nr: 2023:22.

Ekonomistyrningsverket (ESV), Rapport: *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2023*, Dnr: 2024-00763, ESV-nr: 2024:32.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), *Bidragsbrott och skattekriminalitet. Välfärdens dubbla kriminalitet*, Rapport 2011:12.

Polismyndigheten

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (NOA), *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*, Dnr: A185.830/2015.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2023*, Dnr: A111.694/2023.

Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)

Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF), *Riktlinjer för antalsräkning av brott*, RIF0054, Version 1.1, RIF-gruppen, I kraft 2012-10-24.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten, *Bidragsbrott: Inklusiva assistansbedrägerier*. Rättslig vägledning 2021:8.

Litteratur

Asp, P. m.fl., *Kriminalrättens grunder*, Iustus förlag 2013.

Borgeke, M. & Forsgren, M., *Att bestämma påföljd för brott*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2021.

Engdahl, O., *Kriminologiska perspektiv på bedrägerier & ekonomisk brottslighet*, Liber 2022.

Frände, D., *Allmän straffrätt*, 4 uppl., Helsingfors universitet, Juridiska fakulteten, Helsingfors 2012.

Hagströmer, J., *Svensk straffrätt: föreläsningar. Bd 1*, A&W, Uppsala 1901-1905.

Jareborg, N., *Straffrättens gärningslära*, Norstedts Juridik 1995.

Jareborg, N., *Allmän kriminalrätt*, Iustus förlag, Uppsala 2001.

Jareborg, N. m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, Iustus förlag 2015.

Jareborg, N. & Zila, J., *Straffrättens påföljdslära*, Norstedts Juridik, Visby 2022.

Johnson, B., *Kampen om sjukfrånvaron*, Arkiv förlag, Lund 2010.

Kleineman, J., "Rättsdogmatisk metod", s. 21-46. I: Nääv, M. & Zamboni, M. (red.), *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund 2018.

Leijonhufvud, M. & Wennberg, S., *Straffansvar*, 8 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2009.

Sandgren, C., *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod, argumentation och språk*, 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2021.

Strahl, I., *Allmän straffrätt i vad angår brotten*, Norstedt, Stockholm 1976.

Ulväng, M., *Påföljdskonkurrens – problem och principer*, Iustus förlag, Uppsala 2005.

Ulväng, M., *Brottslighetskonkurrens: om relationer mellan regler och fall*, Iustus förlag, Uppsala 2013.

Zila, J., "Bidragsfusk i Sverige. Historien om en kriminalisering", s. 651-661. I: Elholm, T. (ed.), *Ikke kun straf: festskrift til Vagn Greve*, Jurist- og Økonomforbundet, Köpenhamn 2008.

Ågren, J., *Straffansvar*, 11 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2023.

Örnemark Hansen, H., *Bidragsbedrägerier*, Juristförlaget, Stockholm 1995.

Tidskrifter

Asp, P. & von Hirsch, A., "Straffvärde", *SvJT* 1999.

Jareborg, N., "Straffmätning vid flerfaldig brottslighet", *SvJT* 1999 s. 264-280.

Sunnqvist, M., "Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott", *SvJT* 2011 s. 495-516.

Sunnqvist, M., "Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en kort kommentar", *SvJT* 2012 s. 58-61.

Ulväng, M., "Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en replik", *SvJT* 2011 s. 1036-1049.

Ulväng, M., "Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – slutreplik", *SvJT* 2012 s. 62-63.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1982 s. 645

NJA 1986 s. 234

NJA 2006 s. 524.

NJA 2007 s. 973
NJA 2010 s. 592
NJA 2012 s. 886
NJA 2016 s. 1143
NJA 2017 s. 1129
NJA 2018 s. 378
NJA 2018 s. 634
NJA 2019 s. 492
NJA 2019 s. 553
NJA 2019 s. 747
NJA 2020 s. 344

Hovrätt

RH 1991:40.

Göta hovrätts dom 2012-03-07 i mål B 397-12

Svea hovrätt, dom 2015-07-23 i mål B 5912-14

Hovrätten för Västra Sverige, dom 2016-04-28 i mål B 5320-15

Göta hovrätt, dom 2016-12-06 i mål B 672-16

Hovrätten för Nedre Norrland, dom 2017-09-14 i mål B 432-17

Göta hovrätt, dom 2017-12-19 i mål B 1101-17

Tingsrätt

Göteborgs tingsrätt, dom 2015-12-08 i mål B 15515-13

Linköpings tingsrätt, dom 2016-02-12 i mål B 2984-13

Ångermanlands tingsrätt, dom 2017-03-15 i mål B 2386-15

Örebro tingsrätt, dom 2017-03-23 i mål B 4397-16

Lagkommentarer

Karnov

Bengtson, M., Bidragsbrottslag (2007:612) 3 § 2 st., Karnov (JUNO)
(besökt 2024-04-27).

Friberg, S., Brottsbalk (1962:700) 9 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-04-26).

Lexino

Roos, M.-A., Bidragsbrottslag (2007:612) 3 §, avsnitt 2.1 “Allmänt”, Lexino 2022-03-01 (JUNO) (besökt 2024-04-27).

Roos, M.-A., Bidragsbrottslag (2007:612) 3 §, avsnitt 3.1 “Gärning som ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning”, Lexino 2022-03-01 (JUNO). (besökt 2024-04-27).

Ågren, J., Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 2 §, avsnitt 2.3, Lexino 2020-10-27 (JUNO) (besökt 2024-04-26).

Övrigt

Andersson, C. m.fl., “Fällande domar i rekordstort bedrägerimål”, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/dom-faller-i-rekordstort-bedragerimal>, publicerad 2015-07-23 (senast uppdaterad 2015-07-23), I: SVT Nyheter, *Södertälje*.

Brottsförebyggande rådet (Brå), “RIF – bättre informationsutbyte i rättskedjan”, <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/rif---battre-informationsutbyte-i-rattskedjan.html> (senast uppdaterad 2019-09-12).

Brottsförebyggande rådet (Brå), “Bedrägerier och ekobrott”, <https://bra.se/statistik/statistik-om-brottstyper/bedragerier-och-ekobrott.html> (senast uppdaterad 2024-04-04).

Ekonomistyrningsverket (ESV), Pressmeddelande 2023-04-03: *Omkring 2 procent felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen*, <https://www.esv.se/press-och-publicerat/nyheter/2023/omkring-2-procent-felaktiga-utbetalningar-fran-de-statliga-valfardssystemen/> (senast uppdaterad 2023-04-03).

Myrén, K., “Kriminella rånar välfärdssystemen på miljarder – så ska fusket stoppas”, <https://www.tn.se/arbetsmarknad/27885/kriminella-ranar-valfardssystemen-pa-miljarder-sa-ska-fusket-stoppas/>, publicerad 2023-04-19 (senast uppdaterad 2023-04-24), I: Tidningen näringslivet, *Kampen mot välfärdsbrotten*.

Nationellt bedrägericentrum (NBC), *Lägesbild december 2023*, <https://polisen.se/contentassets/b8286c4c8def4240b826516b105f2300/lagesbild-for-december-2023.pdf>

Utbetalningsmyndigheten, *Om oss*, <https://ubm.se/om-oss> (besökt 2024-05-18).

Åklagarkammaren. “Särskilda åklagarkammaren”, <https://www.aklagare.se/om-oss/organisation/sarskilda-aklagarkammaren/> (besökt 2024-05-18).