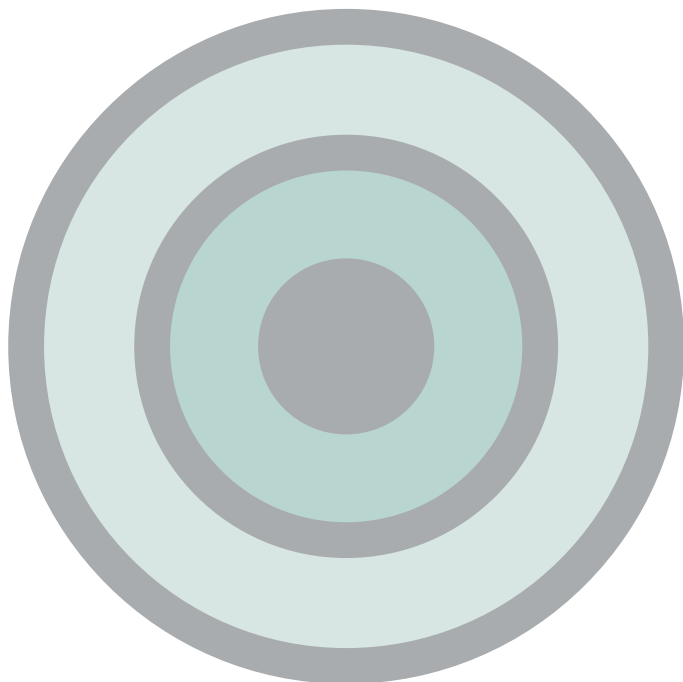


ANALYSERAR

2005:10



Leder misstänkt fusk till åtal?

En studie av polisanmälda ärenden från försäkringskassorna



Försäkringskassan

Utgivare Försäkringsdivisionen
Enheten för gemensamma försäkringsfrågor

Upplysningar Jan Almqvist
08-786 94 62
jan.almqvist@forsakringskassan.se

Beställning E-post: forsakringskassan@ontime.se
Telefon: 08-556 799 29, On Time
Internet: www.forsakringskassan.se

Tryck AB Danagårds Grafiska, 2005

Förord

Juridiska fakulteten, Lunds universitet, har på uppdrag av Riksförsäkringsverket (RFV)* granskat Försäkringskassans polisanmälda ärenden gällande fusk med ersättningar och bidrag inom socialförsäkringen samt den rättsliga hanteringen av dessa ärenden. Granskningen har omfattat polisanmälda ärenden som återredovisats till de allmänna försäkringskassorna under år 2002, vilket innebär ärenden där de allmänna försäkringskassorna under 2002 har fått ett beslut från polis eller åklagare om att förundersökning inte har inletts alternativt har lagts ned eller att ärendet under samma år har lett till domstolsprövning där åtalet har bifallits eller ogillats.

Framställningen i denna rapport bygger till stora delar på skriftligt material som tillhandahållits av Försäkringskassan. För det arbete som medarbetare inom Försäkringskassan lagt ned i detta avseende framförs ett varmt tack. Ett särskilt tack riktas också till försäkringskontoret i Lund som tagit sig an att förvara materialet samt ställa en arbetsplats till förfogande för granskningens genomförande.

Arbetet med att granska Försäkringskassans ärenden och författa denna rapport har utförts av hovrättsassessor Anette Ohlsson med tjänstgöring som lärare vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Rapporten ingår som en del i forskningsprojektet ”Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammas brottsplats i Sverige”, som Juridiska fakulteten genomfört i samarbete med RFV, Försäkringsförbundet och Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Forskningsprojektet har letts av professor Per Ole Träskman och docent Helén Örnemark Hansen vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet.

Rapporten är en forskningsrapport och författaren står själv för rapportens innehåll och slutsatser. Som operativt ansvarig chef för fuskfrågorna inom Försäkringskassan har jag sett det som angeläget att dessa forsk-

* Från årsskiftet 2004/2005 Försäkringskassans huvudkontor.

ningsresultat sprids, inte minst inom Försäkringskassan, med hänsyn till det utvecklingsarbete som nu sker inom området Fusk och Kontroll.

Författaren har valt att i rapporten använda de organisatoriska begrepp som gällde före årsskiftet 2004/05 då den nya Försäkringskassan bildades. Detta då arbetet med rapporten i huvudsak utförts under tid som den tidigare organisationen varit gällande.

Stockholm i augusti 2005

Jan Almqvist

Chef för enheten för gemensamma försäkringsfrågor

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Presentation och syfte	9
1.2 Disposition	11
1.3 Material och metod	12
1.4 Terminologi	14
2 Den rättsliga regleringen gällande brottsutredningen....	15
2.1 Inledning	15
2.2 Förundersökningen	16
2.2.1 Förundersökningens syfte	16
2.2.2 Inledande och bedrivande av förundersökning	16
2.2.3 Förundersökningens upphörande	19
2.3 Beslut i åtalsfrågan	21
2.3.1 Åtalsplikt	21
2.3.2 Åtalsunderlåtelse	22
2.4 Överprövningsförfarandet	24
3 Brotten och gärningspersonerna	25
3.1 Inledning	25
3.2 Brotten mot socialförsäkringssystemet	26
3.3 Vilka förmåner är mest utsatta för fusk?	28
3.4 Gärningspersonerna	31
3.4.1 Gärningspersonernas ålder	31
3.4.2 Kvinnor bland gärningspersonerna	31
3.4.3 Gärningspersonernas tidigare brottsbelastning	32
4 Försäkringskassornas polisanmälningar	34
4.1 Inledning	34
4.2 Innehållet i en polisanmälan	34
4.2.1 Formella krav på en polisanmälan	34
4.2.2 RFV:s rekommendationer om innehållet i en polisanmälan	35

5	Den rättsliga hanteringen av polisanmälda ärenden	37
5.1	Allmän beskrivning	37
5.2	Polisanmälningar där förundersökning inte har inletts	38
5.2.1	Undantag från förundersökningsplikten	38
5.2.2	Ärenden från försäkringskassorna där förundersökning inte har inletts	39
5.3	Polisanmälningar där förundersökningen har upphört	41
5.3.1	Förundersökningen – syfte och förutsättningar för dess upphörande	41
5.3.2	Ärenden från försäkringskassorna där förundersökningen inte har fullföljts	42
5.3.3	Överprövning och uppföljning av besluten	50
5.4	Polisanmälningar som har lett till åtal och domstolsprövning	51
5.4.1	Tillräckliga skäl för åtal	51
5.4.2	Förutsättningar för strafföreläggande	52
5.4.3	Ärenden från försäkringskassorna som har lett till åtal och domstolsprövning	52
5.4.4	Påföljdspraxis	58
6	Möjliga orsaker till att fler ärenden inte lett till åtal	62
6.1	Inledning	62
6.2	Polisanmälningarnas kvalitet	63
6.2.1	Innehållet i polisanmälningarna i förhållande till RFV:s riktlinjer	63
6.2.2	Bättre och sämre polisanmälningar	65
6.2.3	Polisanmälningarnas kvalitet – betydelse för besluten under rättsprocessen	66
6.3	Andra inverkanse faktorer	67
6.3.1	Allmänt om andra inverkanse faktorer	67
6.3.2	Bevisproblem	67
6.3.3	Förundersökningsbegränsning	69
6.3.4	Övriga skäl till förundersökningens upphörande	69
7	Avslutande reflektioner	70
	Litteratur- och källförteckning	72
	Förkortningar	75

Sammanfattning

I rapporten har en granskning genomförts av försäkringskassornas polisanmälda ärenden gällande misstänkt fusk med ersättningar och bidrag inom socialförsäkringen. Granskningen har omfattat 133 ärenden, återredovisade till försäkringskassorna år 2002. Det huvudsakliga föremålet för granskningen har varit att belysa möjliga orsaker till det faktum, att så få av de polisanmälda ärendena lett till åtal. Fråga har varit om resultatet kan förklaras av brister i försäkringskassornas polisanmälningar eller om det kan sägas att åtal borde ha väckts i fler ärenden.

Vid granskningen har det kunnat konstateras att många försäkringskassor har haft en god kvalitet på sina polisanmälningar, vilket inneburit att dessa varit både väldokumenterade och väldisponerade. Det finns emellertid också polisanmälningar som har uppvisat brister av skiftande slag. Den närmare innebörden av dessa brister har redovisats i rapporten, där det också lämnats förslag på förbättringsåtgärder.

Även om det i en del polisanmälningar har noterats vissa brister, föreligger det innehållsmässigt inte några större skillnader mellan de polisanmälningar, som lett till åtal och de anmälningar, som avslutats på ett tidigare stadium i rättskedjan. De polisanmälningar, som har lett till åtal, har med andra ord inte varit ”bättre” än övriga. Förenklat kan slutsatsen sägas vara, att det i huvudsak inte är bristfälliga polisanmälningar som har utgjort förklaringen till att inte fler ärenden lett till åtal. Orsaken får i stället sökas bland andra faktorer. Vilka dessa faktorer är låter sig svårligen besvaras och som har angetts i rapporten, rör det sig troligtvis om flera faktorer i samverkan. Det har dock noterats, att en god dialog mellan polis/åklagare och försäkringskassans handläggare synes ha haft en positiv inverkan på antalet ärenden som lett till åtal.

Vidare innehåller rapporten bland annat en redogörelse om vilka brott och förmåner, som är representerade i försäkringskassornas ärenden

samt en kartläggning av de misstänkta gärningspersonernas kön, ålder och tidigare brottsbelastning.

Vid genomgången av materialet har det konstaterats att flertalet av de misstänkta brotten i försäkringskassornas polisanmälningar har rubricerats som bedrägeri av normalgraden. Så har skett även om många av de misstänkta brotten har avsett ett betydande värde eller i övrigt innefattat försvårande omständigheter.

Av polisanmälningarna har framgått att misstanke om fusk med tillfällig föräldrapenning varit den förmån som dominerat och att den genomsnittlige gärningspersonen är i åldern 31–40 år. I drygt hälften av polisanmälningarna är de misstänkta gärningspersonerna kvinnor, vilket kan jämföras med andra bedrägeribrott, där andelen kvinnor är betydligt lägre. Hälften av de misstänkta gärningspersonerna har inte tidigare varit lagförda för brott och detta resultat avviker därmed från annan lagföringsstatistik avseende bedrägeribrott.

1 Inledning

1.1 Presentation och syfte

Socialförsäkringssystemet avser att ge medborgarna ett skydd och att skapa ekonomisk trygghet vid olika situationer i livet och för detta ändamål utbetalades år 2004 närmare 416 miljarder kronor.¹ Med utbetalningar av denna storlek är det naturligtvis angeläget att försäkringssystemet fungerar effektivt och att pengarna fördelas till rätt personer, men också att brottslighet riktad mot förmåner inom socialförsäkringen bekämpas av de rättsvårdande myndigheterna.

Är det då vanligt förekommande att befolkningen i Sverige ”fuskar”² med olika bidrag eller ersättningar inom socialförsäkringssystemet och hur hanteras i sådana fall misstänkt fusk av de rättsvårdande myndigheterna? Skulle den första delen av frågan besvaras utifrån det förhållandet att försäkringskassorna under till exempel år 2001 återkrävde drygt 22 miljoner kronor³ från försäkringstagarna till följd av oriktiga utbetalningar, finns det anledning att anta att förekomsten av fusk är relativt omfattande. För det fall man i stället väljer att se till antalet ärenden som resulterar i en fällande dom efter en polisanmälan gällande misstänkt fusk, skulle svaret förmodligen bli att fusk är något synnerligen ovanligt. Av de 133 polisanmälda ärenden som återredovisats till försäkringskassorna under år 2002 och som varit föremål för granskning inom denna rapport är det nämligen endast 22 av dessa, eller drygt 17 procent som resulterat i en fällande dom alternativt godkänt strafföreläggande. Nu beskrivna förhållanden ger av naturliga

¹ Socialförsäkringen, Årsredovisning för budgetåret 2004, s. 19.

² Begreppet fusk används av RFV i Vägledning 2004:1, ”Fusk” och definieras där (s.11) som ”medvetna försök att kringgå gällande regler för personlig vinning”. I denna rapport kommer begreppet att användas med den innebörd som RFV angett, se vidare avsnitt 1.4 Terminologi.

³ Utdrag av RFV:s statistiska uppgifter tillhandahållna av Thomas Falk, försäkringsansvarig på Försäkringskassans huvudkontor.

skäl inget svar på den inledande frågan och föremålet för denna rapport är inte heller att närmare undersöka omfattningen av fusk.

Däremot är frågan om hur de rättsvårdande myndigheterna hanterar misstänkt fusk av central betydelse för rapporten. Uppdraget har nämligen varit att granska försäkringskassornas polisanmälda ärenden gällande misstänkt fusk med olika förmåner inom socialförsäkringen och att undersöka den rättsliga hanteringen av dessa ärenden. Syftet har delvis varit att, så långt möjligt, tillgodose RFV:s intresse av att få veta mer om orsaken till att flertalet av de polisanmälda ärendena inte resulterat i åtal och domstolsprövning. Frågor som varit av särskilt intresse från RFV är

- 1) om de polisanmälda ärendena borde ha resulterat i åtal eller
- 2) om försäkringskassornas polisanmälningar jämte underlag varit behäftade med brister på ett sådant sätt att detta kan ha bidragit till att ärendet inte lett till någon domstolsprövning.

Fråga är alltså om det går att uttala sig om anledningen till att inte fler av ärendena resulterat i åtal och domstolsprövning. Är det möjligen försäkringskassornas utredningar och polisanmälningar som varit undermåliga eller kan man säga att åtal borde ha väckts i fler fall? Även dessa övergripande frågor är svåra att besvara, men genom att granska de polisanmälda ärendena och handläggningen av dessa under rättsprocessens olika skeden har ambitionen varit att ge en närmare förklaring till det angivna resultatet.

Granskningen har omfattat polisanmälda ärenden som återredovisats till försäkringskassorna under år 2002. Med återredovisade ärenden menas sådana där försäkringskassorna under nämnda år fått ett beslut från polis eller åklagare om att förundersökning inte inletts alternativt lagts ned eller att ärendet under samma år lett till domstolsprövning där åtalet har bifallits eller ogillats. De ärenden som har återredovisats år 2002 har polisanmälts under åren 1998–2002 och det är endast vissa av de polisanmälda ärendena från dessa år som återredovisats år 2002. De resultat som presenteras i denna rapport får därför inte tolkas som ett representativt urval av polisanmälningar under ett specifikt år.

Denna rapport ingår som en del av arbetet inom det större forskningsprojektet ”Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammas

brottsplats i Sverige” som Juridiska fakulteten i Lund genomfört i samarbete med RFV, Försäkringsförbundet och BRÅ. Det arbete som bedrivits inom forskningsprojektet, liksom projektets syfte och mål, finns redovisat i BRÅ-rapporten ”När olyckan *inte* är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring” (BRÅ-rapport 2005:10) som färdigställdes under maj år 2005.

De resultat och reflektioner som presenteras i denna rapport finns i vissa delar återgivna i den ovan nämnda BRÅ-rapporten. Det bör emellertid tilläggas att BRÅ-rapporten utgör en sammanfattning av de erfarenheter och kunskaper som olika forskare bidragit med när det gäller misstänkt fusk vid såväl allmän som privat försäkring. Föreliggande rapport tar däremot enbart sikte på försäkringskassornas återredovisade ärenden från år 2002 och innehåller en mera utförlig redogörelse av vad som framkommit om dessa ärenden. Ambitionen har också varit att kortfattat beskriva vilka rättsregler som gäller för brottsutredningen och hur dessa regler tillämpats när det gäller de polisanmälda ärendena om misstänkt fusk.

1.2 Disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en kortfattad beskrivning av de rättsregler som gäller för brottsutredningen. Motivet till kapitlet är att underlätta förståelsen för den rättsliga hanteringen av de polisanmälda ärendena som beskrivs senare i rapporten. I kapitel 3 lämnas en redogörelse om vilka brottsrubriceringar som är representerade i försäkringskassornas ärenden och vilka förmåner inom socialförsäkringen som misstänkta brott har riktats mot. Kapitlet innehåller också en kartläggning av de misstänkta gärningspersonernas kön, ålder och tidigare brottsbelastning.

De tre därefter följande kapitlen, det vill säga 4–6, är rapportens centrala delar och inleds i kapitel 4 med en presentation av metod och tillvägagångssätt vid granskningen av försäkringskassornas polisanmälningar. Resultatet av granskningen redovisas därefter i kapitel 5, som också innehåller en beskrivning av hur polis och åklagare hanterat de polisanmälda ärendena under rättsprocessens olika skeden. Även domstolarnas ställningstagande redovisas i de fall där ärendena lett till åtal och domstolsprövning. I kapitel 6 återfinns rapportens kärna, där det redogörs för vilken inverkan kvaliteten på polisanmäl-

ningarna har haft på besluten under rättsprocessen. Polisanmälningarnas kvalitet och de beslut som fattats under rättsprocessens olika skeden, har använts för att belysa möjliga orsaker till varför inte ett större antal av de polisanmälda ärendena lett till åtal. I kapitel 7 följer där efter några avslutande reflektioner.

1.3 Material och metod

Framställningen i denna rapport bygger i stora delar på granskningen av försäkringskassornas polisanmälningar jämte underlag. Vid granskningen har utgångspunkt tagits i de riktlinjer om innehållet i en polisanmälan som anges i RFV:s Vägledning 2004:1 ”Fusk?”. Där i angivna rekommendationer om vad en polisanmälan generellt bör innehålla har jämförts med innehållet i det granskade materialet. Förutom försäkringskassornas anmälningar har materialet utgjorts av till exempel promemorior, journalanteckningar, blanketter för förmånen i fråga, utredningar och beslut om återkrav. I ett fåtal ärenden har förundersökningsmaterial funnits bifogat och i förekommande fall domar eller godkända strafförelägganden.

Utifrån materialet har även en genomgång gjorts av exempelvis vilka brottsrubriceringar som är representerade i polisanmälningarna och vilka förmåner inom socialförsäkringen som misstänkta brott har riktats mot. Materialet har också använts för att kartlägga de misstänkta gärningspersonernas kön, ålder och tidigare brottsbelastning. Härutöver har försäkringskassornas uppföljning av de avskrivna ärendena undersökts och för detta ändamål har också viss dialog förts med handläggare vid några försäkringskassor.

Rapporten innehåller även en allmän beskrivning av gällande rätt beträffande brottsutredning och i viss mån även lagföring. I detta avseende har traditionell juridisk metod använts. Framställningen grundas på hänvisningar till rättskällorna som utgörs av lag, förarbeten, praxis och doktrin.

För att genomföra granskningen har samtliga polisanmälda ärenden rörande misstänkt fusk som återredovisats under år 2002 begärts in från försäkringskassorna. Enligt RFV:s statistiska uppgifter skulle det röra sig om 156 ärenden från 15 olika centralkontor. Till projektet inkom totalt 148 ärenden från 14 centralkontor. I 15 av dessa ärenden

hade återredovisning skett vid annan tid än under år 2002. Inom ramen för projektet kvarstod således 133 ärenden för granskning. I 106 av dessa ärenden har beslut fattats av polis eller åklagare om att förundersökning inte skall inledas alternativt att inledd förundersökning skall läggas ned. Resterande 27 ärenden har lett till åtal, varav 22 resulterat i fällande dom (alternativt godkänt strafföreläggande) och 5 resulterat i ogillande dom.

Av de inkomna ärendena är det främst de 106 ärenden som inte har lett till åtal som varit av intresse. Det är också i dessa ärenden som polisanmälan jämte underlag varit föremål för en närmare granskning. När det gäller de ärenden som lett till domstolsprövning har däremot tyngdpunkten lagts på en genomgång av domstolarnas domar. Jämförelser har emellertid gjorts med polisanmälningarna i dessa ärenden för att kunna sluta sig till om kvaliteten på anmälningarna har haft någon inverkan på åklagarens åtalsbeslut.

Urvalet av återredovisade ärenden från år 2002 har sin bakgrund i att frågan, om att genomföra en oberoende granskning inom projektet av polisanmälda ärenden, initierats av RFV under sommaren år 2003. För att rent administrativt underlätta framtagandet av material var det då lämpligt att välja de ärenden som återredovisats under det föregående året.

Insamlingen av ärenden påbörjades strax före årsskiftet 2003/04 och föregicks av att RFV tillsammans med Juridiska fakulteten informerade försäkringskassorna om forskningsprojektets syfte och vikten av att försäkringskassorna tillhandahöll efterfrågat material. Merparten av det efterfrågade materialet inkom till försäkringskassan i Lund i början av år 2004. Av olika skäl kom dock ärendeinsamlingen att pågå under hela år 2004. Ett problem vid insamlingen har varit att vissa ärenden varit ofullständiga, vilket lett till att arbete fått läggas ned på att infordra kompletterande material.⁴ För detta ändamål har kontakt i regel tagits med den kontaktperson som utsetts av respektive centralkontor. Oftast har försäkringskassorna ställt sig positiva till ett tillhandahåll-

⁴ I några ärenden där komplettering inte inkommit har underlaget varit av sådan beskaffenhet att någon närmare granskning inte varit möjlig. Detta kommer att påpekas särskilt i de avsnitt där det har betydelse.

ande av ytterligare material, men det kan tilläggas att intresset av att medverka har varit varierande.

Ett annat problem som kunnat konstateras vid genomgången av de polisanmälda ärendena är att flertalet av dessa saknat förundersökningsmaterial som utvisar vilka åtgärder som vidtagits från polis/ åklagare under förundersökningen, i de fall sådan har bedrivits. För att möjliggöra en närmare analys av ärenden som lett till att förundersökningen lagts ned har därför beträffande ett visst urval av ärenden som gäller tillfällig föräldrapenning, sådant material begärts in under hösten år 2004. Kontaktpersonerna för berörda försäkringskassor har därvid blivit ombedda att från polis- eller åklagarmyndighet begära ut förundersökningsmaterialet. Begäran om material har på detta sätt gjorts i 32 ärenden, men endast i 11 ärenden har någon form av förundersökningsmaterial inkommit. Att ärenden rörande tillfällig föräldrapenning valdes ut beror på att dessa representerat ett förhållandevis stort antal av ärendena inom projektet.

1.4 Terminologi

Flertalet polisanmälningar inom projektet gäller misstanke om bedrägeri, men det förekommer även misstanke om andra brott som till exempel urkundsförfalskning, osant intygande och missbruk av urkund. Av den anledningen vore det felaktigt att genomgående använda begreppet bedrägeri för att beskriva de misstänkta personernas agerande gentemot försäkringskassorna. Eftersom RFV, i Vägledning 2004:1, använder begreppet fusk som samlingsbeteckning för ”medvetna försök att kringgå gällande regler för personlig vinning”, ansluts det till denna terminologi i rapporten.⁵ Detta trots att kritik kan riktas mot begreppet. Även begreppet brott används i rapporten och då avses samtliga straffbelagda gärningar som kan riktas mot socialförsäkrings-systemet.

Av de personer som förekommer i försäkringskassornas polisanmälningar är det endast ett fåtal som slutligen blivit åtalade och dömda för något brott. För flertalet personer har det således endast varit fråga om en misstanke om brott. Oberoende härav förkommer dessa personer i

⁵ En närmare beskrivning av begreppet finns i vägledningen på s. 11.

rapporten under benämningen gärningsperson och begreppen fusk eller brott används också utan åtskillnad mellan misstänkta och dömda.

I rapporten är personerna i de ärenden som det refereras till genomgående omtalade som kvinnor. Detta har gjorts av praktiska skäl för att underlätta läsningen trots att könsfördelningen mellan gärningspersonerna i de ärenden som granskats i princip är jämn.

Av praktiska skäl benämns vidare brottsanmälan genomgående för polisanmälan i rapporten.

Vid årsskiftet 2004/05 bildade RFV och de 21 allmänna försäkringskassorna den sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan. Arbetet med denna rapport har emellertid i huvudsak utförts under tid som den tidigare organisationen varit gällande. Framställningen kommer därför att utgå från organisationen före den 1 januari 2005.

2 Den rättsliga regleringen gällande brottsutredningen

2.1 Inledning

Den grundläggande utredningen av ett brott sker genom en förundersökning. Denna undersökning är den utredning som polis och åklagare bedriver från det att det finns anledning att anta att ett brott förövats. För att i det följande underlätta förståelsen för den rättsliga hanteringen av försäkringskassornas polisanmälda ärenden, lämnas i detta kapitel en översiktlig beskrivning av brottsutredningen hos polis och åklagare samt de rättsregler som är tillämpliga. De grundläggande reglerna om förundersökningens bedrivande återfinns främst i 23 kapitlet i rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (FUK).

2.2 Förundersökningen

2.2.1 Förundersökningens syfte

Av 23 kap. 2 § RB kan utläsas att förundersökningen har två huvudsakliga syften. Det ena är att utreda om ett brott verkligen har begåtts, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet och att samla tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra huvudsyftet är att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Ytterligare syfte, som inte direkt framgår av bestämmelsen, är att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial så att denne kan få detta justerat och kompletterat för att därigenom underlätta för den misstänkte att förbereda sitt försvar. I viss mån kan förundersökningen även anses ha till syfte att utreda de omständigheter ett eventuellt enskilt anspråk grundas på. Under vissa förutsättningar är åklagaren skyldig att driva målsägandens talan i ett brottmål.⁶

2.2.2 Inledande och bedrivande av förundersökning

Av 23 kap. 1 § RB följer att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Kravet på att det skall finnas "*anledning att anta*" innebär att det måste föreligga en misstanke om ett konkret brott. Misstanken kan dock vara vag och oprecis, gärningsmannen okänd och det behöver inte finnas bevisning av någon nämnvärd styrka.⁷ För brott som faller under allmänt åtal är det inte heller nödvändigt att en anmälan görs, utan kännedom om brottet kan ha erhållits på annat sätt, exempelvis genom spaning.⁸ Tröskeln för att inleda förundersökning har med andra ord satts mycket lågt.

Bestämmelsen i 23 kap. 1 § RB innebär att det i princip råder en absolut förundersökningsplikt.⁹ Det finns dock flera situationer när förun-

⁶ Se 22 kap. 2 § RB.

⁷ SOU 1992:61 s. 273 och Ekelöf, Rättegång V, s. 107 samt Ekelöf, SvJT 1982 s. 658.

⁸ SOU 1992:61 s. 273.

⁹ Prop. 1994/95:23 s. 94.

dersökning inte behöver inledas eller genomföras. Till en början behöver förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (23 kap. 1 § 2 st. RB). Enligt förarbetena till bestämmelsen bör principen om en absolut förundersökningsplikt tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda förundersökning endast då det framstår som rimligt att anta att en utredning om brottet kan leda till att saken blir uppklarad och att någon kan lagföras för brottet.¹⁰ Vid bedömningen skall hänsyn endast tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Att arbetsbelastningen är hög på myndigheten eller att det finns utredningsbalanser tillmäts ingen betydelse.¹¹ Från förundersökningsplikten undantas vidare de fall där förutsättningar för förundersökningsbegränsning (mer härom nedan i avsnitt 2.2.3) föreligger redan innan en förundersökning har inletts (23 kap. 4 a § 2 st. RB). Slutligen har undantag gjorts från förundersökningsplikten vid bötesbrott där det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och för brott som begås under rättegång (23 kap. 22 § RB).

En vanlig anledning till att inleda en förundersökning är att målsäganden angivit eller anmält ett brott för polisen. En angivelse om brott eller en brottanmälan kräver inte någon viss form, utan kan ske såväl muntligen som skriftligen hos vilken polismyndighet som helst. Vad som åsyftas med begreppet angivelse framgår inte uttryckligen i lag eller förarbeten. Begreppet tycks användas med olika betydelser. Man skiljer mellan angivelse i inskränkt och vidare mening. Med den senare åsyftas varje anmälan om ett brott som en målsägande lämnar till polis- eller åklagarmyndighet och med den förra den underrättelse som en målsägande lämnar till någon av dessa myndigheter och där angivande är ett krav för att åklagaren skall ha behörighet att åtala för det ifrågavarande brottet (så kallade angivelsebrott).¹²

Ett beslut att inleda en förundersökning skall, enligt 23 kap 3 § RB, fattas av polismyndighet eller av åklagaren. Beslutet skall sättas upp särskilt eller antecknas i akten.¹³ Med beslutet följer flera viktiga rättsverkningar såsom att förfarandereglerna i 23 kap. RB och i förunder-

¹⁰ Prop. 1994/95 s. 96.

¹¹ Prop. 1994/95 s. 118.

¹² Elwing, s. 13 och Bring, s. 146.

¹³ Se 1 a § FUK.

sökningskungörelsen blir tillämpliga fullt ut. Det får därför inte råda någon tvekan om att förundersökning har inletts.

Förundersökningen leds av polis eller åklagare och den närmare arbetsfördelningen dem emellan framgår av 23 kap. 3 § RB. Huvudregeln är att åklagaren inträder som förundersökningsledare i de fall där saken inte är av enkel beskaffenhet och det finns en person som är skäligen misstänkt för brottet. Om det är påkallat av särskilda skäl kan åklagaren också i andra fall inträda som förundersökningsledare.

Om det inte finns någon skäligen misstänkt person eller om saken är av enkel beskaffenhet är det vanligen polisen som leder förundersökningen. Medför inte utredningen några särskilda svårigheter anses saken vara av enkel beskaffenhet i trafikmål samt mål rörande så kallad vardagsbrottslighet. Som exempel på sådan brottslighet kan nämnas misshandel, stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel och häleri. I dessa fall står emellertid åklagaren till förfogande med råd och anvisningar i straffrättsliga frågor och rörande kravet på bevisningens styrka.¹⁴ Åklagaren kan dessutom alltid ta över ledningen av förundersökningen om det finns särskilda skäl för det. När förundersökningen leds av åklagare får hon eller han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet och uppdra åt polisman att vidta åtgärder som hör till utredningen.¹⁵

I 23 kap. RB och i FUK finns övergripande och centrala regler för förundersökningens bedrivande. Genomgående är att hänsyn skall tas till den enskildes integritet och trygghet. För att säkerställa att den enskildes intressen beaktas gäller enligt 23 kap. 4 § RB att förundersökningen skall bedrivas utifrån objektivitetsprincipen. Denna princip innebär att polis och åklagare är skyldiga att inte bara ta tillvara omständigheter och bevis som är till nackdel för den misstänkte, utan också sådant som talar till dennes förmån. Enligt samma bestämmelse gäller vidare den så kallade hänsynsprincipen, som bland annat innebär att förundersökningen skall bedrivas på ett sådant sätt att den inte onödigtvis medför olägenheter eller kostnader för dem som berörs.

¹⁴ Ekelöf, Rättegång V, s. 112.

¹⁵ Se 23 kap. 3 § 1 st. RB.

Slutligen anges i bestämmelsen ett krav på att förundersökningen skall bedrivas skyndsamt, vilket gynnar både rättssäkerhet och effektivitet.

Förundersökningen är i princip hemlig, vilket motiveras inte bara av hänsyn till undersökningens effektivitet, utan även av kravet att den misstänkte och andra som hörs under utredningen inte skall utsättas för oberättigad uppmärksamhet.¹⁶ För att säkerställa dessa intressen kan den som närvarat vid ett förhör åläggas tystnadsplikt angående vad som förekommit vid förhöret.¹⁷ Då någon blivit skäligen misstänkt för ett brott, skall denne underrättas om misstanken enligt 23 kap. 18 § RB. Underrättelsen är bland annat av betydelse för rätten till insyn i förundersökningsmaterialet. Den som är skäligen misstänkt och dennes försvarare har nämligen enligt samma bestämmelse rätt att förlöpande ta del av utredningsmaterialet. Denna rättighet gäller dock endast om det kan ske utan men för utredningen. Då slutförhör hållits med den misstänkte har denne emellertid en ovillkorlig rätt att få del av bevismaterialet (så kallad slutdelgivning) innan åklagaren avgör åtalsfrågan.¹⁸

2.2.3 Förundersökningens upphörande

En förundersökning kan upphöra på i huvudsak två sätt, antingen genom att den läggs ned eller genom ett beslut i åtalsfrågan.

Enligt 23 kap. 4 § RB skall en förundersökning läggas ned, om det inte längre finns anledning att fullfölja den. Flera olika skäl kan ligga till grund för ett nedläggningsbeslut. Som exempel kan nämnas att utredningen inte ger något stöd för att ett brott har begåtts eller att det inte har varit möjligt att få fram en misstänkt gärningsperson. Vidare kan eventuellt brott vara preskriberat eller så kan bevisningen mot den misstänkte vara otillräcklig. Ett beslut om nedläggande utgör inte något hinder mot att förundersökningen senare återupptas. Framkommer nya omständigheter eller förhållandena i övrigt förändras, kan således utredningen tas upp på nytt.¹⁹ Beslut om nedläggande av förundersök-

¹⁶ Se 5 kap. 1 § och 9 kap. 17–18 §§ SekrL och SOU 1992:61 s. 274.

¹⁷ SOU 1992:61 s. 274.

¹⁸ Ekelöf, Rättegång V, s. 132.

¹⁹ SOU 1992:61 s. 276.

ningen enligt nu nämnda bestämmelse fattas av den som leder förundersökningen och faller följaktligen i vissa fall inom polismyndighetens kompetensområde.²⁰

Även om det i och för sig finns förutsättningar för att driva utredningen vidare, ger reglerna i 23 kap. 4 a § RB möjlighet till förundersökningsbegränsning av processekonomiska skäl. Av bestämmelsen framgår att endast åklagare är behörig att besluta om att lägga ned eller att inte inleda förundersökningen i de i paragrafen avsedda fallen.

Den så kallade disproportionsregeln i bestämmelsens första punkt är av renodlat processekonomiskt slag och innebär att en förundersökning får läggas ned om utredningen skulle kräva oproportionerligt höga kostnader och påföljden i händelse av lagföring skulle bli böter. Syftet är att bestämmelsen skall tillämpas på enskilda fall som normalt är av relativt okomplicerad natur, men som i just det fallet kräver en omfattande och kvalificerad utredning. Då man använder disproportionsregeln är det viktigt att prövningen inte blir slentrianmässig utan att varje enskilt fall provas noggrant. Skäl som talar mot en nedläggning enligt bestämmelsen kan vara angelägenheter ur allmän synpunkt, som exempelvis att man genom ett domstolsavgörande undanröjer ett osäkert rättsläge. Även hänsynen till målsägandes ställning kan i vissa fall tala för att förundersökningen drivs vidare.²¹

Enligt bestämmelsen andra punkt kan förundersökningen vidare läggas ned när omständigheterna är sådana att man, om utredningen fullföljes, skulle kunna räkna med att den misstänkte skulle erhålla åtalsunderlåtelse (mer härom nedan i avsnitt 2.3.2) eller att åtal inte skulle ske till följd av att en regel om särskild åtalsprövning är tillämplig på gärningen.²² Även om man kan förutse att åtal inte skulle komma att väckas, får emellertid förundersökningen inte läggas ned om förundersökning krävs för att tillgodose något väsentligt allmänt eller enskilt intresse. Viss vägledning i fråga om tolkningen av allmänt eller enskilt

²⁰ Fitger, s. 23:28.

²¹ Prop. 1981/82:41 s. 34

²² Regler om särskild åtalsprövning finns för vissa brottstyper i brottsbalken och förekommer även inom specialstraffrätten.

intresse kan hämtas från bestämmelserna i 20 kap. 7 § RB om åtalsunderlåtelse, där samma rekvisit förekommer.²³

Till skillnad från vad som gäller vid åtalsunderlåtelse behöver skuldfrågan inte vara klarlagd för att en förundersökningsbegränsning skall få beslutas. Ett beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under utredningen, under förutsättning att denna inte har slutförts.²⁴ Bestämmelsen får sitt sakliga innehåll främst genom reglerna i 20 kap 7 § RB om åtalsunderlåtelse. Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse kommer alltså i fråga i liknande situationer. Kan ett beslut om åtalsunderlåtelse förväntas är således presumptionen att förundersökningen skall läggas ned.²⁵

Om en fullständig förundersökning har genomförts, avslutas den med ett beslut i åtalsfrågan enligt 23 kap. 20 § RB. Beslutet i åtalsfrågan kan innebära att åtal väcks. Emellertid kan beslutet också innebära att åtalsunderlåtelse meddelas eller att åtal av annat skäl inte väcks, så kallat negativt åtalsbeslut.

Det sagda innebär att en förundersökning kan upphöra genom nedläggande eller avslutande. Båda begreppen förekommer i RB, utan någon närmare definition. Frågan om det är det ena eller det andra, har i praktiken bestämts utifrån tidpunkten för den så kallade slutdelgivningen enligt 23 kap. 18 § 1 st. RB. Om beslutet fattats efter det att slutdelgivning skett så är det ett negativt åtalsbeslut. Har slutdelgivning däremot inte ägt rum kan förundersökningen i stället läggas ned.²⁶

2.3 Beslut i åtalsfrågan

2.3.1 Åtalsplikt

Enligt 20 kap. 6 § RB skall åklagaren väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat. Åklagaren har således i

²³ Prop. 1984/85:3 s. 54 f.

²⁴ Prop. 1984/85:3 s. 55.

²⁵ Bring, s. 308 f.

²⁶ Prop. 1984/85:3 s. 12 f. och Bring, s. 300 f.

princip en absolut åtalsplikt. Att åtalsplikten är absolut anses innebära att åklagaren är skyldig att åtala så snart hon eller han på objektiva grunder kan se fram emot att den misstänkte blir fälld, vilket även kan uttryckas som att tillräckliga skäl för åtal föreligger.²⁷ Tillräckliga skäl för åtal, som anges i 23 kap. 2 § RB, är alltså den måttstock som i lagen anges för att åklagaren vid bedömningen av det föreliggande materialet skall ha en skyldighet att åtala.²⁸ För att tillräckliga skäl skall föreligga måste tre olika kriterier vara uppfyllda. För det första får det inte finnas några formella hinder mot åtal, såsom exempelvis att åtalspreskription inträtt. För det andra måste den aktuella gärningen anses utgöra ett brott hänförligt till ett gällande straffstadgande. För det tredje finns det krav på bevisningens styrka. Åklagaren måste göra en prognos och finna att domstolens slutliga beviskrav ”ställt utom rimligt tvivel” kan komma att uppnås.²⁹

Även om tillräckliga skäl för åtal föreligger finns det åtskilliga fall där åklagaren får göra en lämplighetsprövning av åtalsfrågan. Det finns alltså undantag som medför betydande inskränkningar i den absoluta åtalsplikten. För det första kan lindrigare brottslighet beivras genom strafföreläggande³⁰ eller föreläggande om ordningsbot. För det andra kan åtal underlåtas med stöd av 20 kap. 7 § RB eller enligt föreskrift i annan författning. Vid sidan av reglerna om åtalsunderlåtelse finns det bestämmelser om särskild åtalsprövning i brottsbalken (BrB) och inom specialstraffrätten.³¹

2.3.2 Åtalsunderlåtelse

Ett undantag från den absoluta åtalsplikten är, som ovan nämnts, bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. I fall av åtalsunderlåtelse kvarstår

²⁷ Se till exempel SOU 1976:47 s. 73.

²⁸ Åklagaren är emellertid berättigad att väcka åtal redan då sannolika skäl mot den misstänkte föreligger.

²⁹ Bring, s. 337 f.

³⁰ Se mer härom nedan i avsnitt 5.4.2.

³¹ Särskild åtalsprövning innebär att inskränkningar gjorts i åtalsplikten beträffande vissa särskilt angivna brottstyper. Åtalet har alltså i dessa fall gjorts fakultativt. Regler angående detta finns bland annat i BrB, exempelvis 3 kap. 12 §, 4 kap. 11 § och 9 kap. 12 §.

i princip presumptionen för åtal, men åklagaren medges rätt att under vissa givna förutsättningar underlåta att åtala. Reglerna om åtalsunderlåtelse är generella och gäller således allmänt för vissa i lagstiftningen angivna typfall, hänförliga till brottets art, gärningsmannens person eller andra speciella omständigheter. Allmänna regler om åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. 7 § RB.³²

Enligt första stycket i den bestämmelsen får åklagare besluta att underlåta åtal under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts:

- 1) om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
- 2) om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
- 3) om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller
- 4) om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får vidare underlåtas enligt andra stycket om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte behövs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte krävs av andra skäl att åtal väcks.

Som grundläggande förutsättning för tillämpning av samtliga punkter i bestämmelsens första stycke gäller att hinder inte möter med hänsyn till något väsentligt allmänt eller enskilt intresse. Vad gäller hänsyn till det allmänna intresset uttalas i förarbetena till bestämmelsen att tillämpningen av bestämmelsen inte får innebära att likartade fall behandlas olika. Intresset av att tilltron till rättsväsendets objektivitet upprätthålls kan alltså göra ett åtal påkallat. Vidare kan det faktum att den misstänkte tidigare gjort sig skyldig till brott utgöra ett viktigt

³² Denna bestämmelse gäller i princip oberoende av gärningsmannens ålder.

Beträffande ungdomar som vid tiden för brottet inte fyllt 18 år finns det dessutom bestämmelser om åtalsunderlåtelse i Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

allmänt intresse som talar för åtal. Av stor och ofta avgörande betydelse när det gäller att bedöma om ett viktigt allmänt intresse kräver åtal blir brottets svårhet och omständigheterna i övrigt. Allmänpreventiva skäl kan dock tala för att ett domstolsförfarande kommer till stånd även vid mycket lindriga brott. Det kan alltså vara nödvändigt att särskilt markera att en viss brottstyp inte accepteras av samhället, till exempel om en viss brottslighet har börjat förekomma i besvärande stor omfattning. När det sedan gäller hänsyn till det enskilda intresset uttalas i förarbetena att det endast är väsentliga målsägandeintressen som bör beaktas vid prövningen.³³

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innefattar alltså ett konstaterande från åklagarens sida att den misstänkte begått ett visst brott, men att åtal inte skall väckas. I princip förutsätter därför ett beslut om åtalsunderlåtelse att utredningen är fullständig och att det är klarlagt att den misstänkte har begått brottet. I praktiken fordras normalt att den misstänkte har erkänt.³⁴ Ett beslut om åtalsunderlåtelse får även beslutas efter det att åtal väckts om nya omständigheter eller bevis framkommit. Detta gäller dock inte om den misstänkte motsätter sig åtalsunderlåtelse eller om dom redan fallit.³⁵

2.4 Överprövningsförfarandet

En överprövning innebär att ett beslut som har fattats av en lägre åklagare blir föremål för en granskning i materiellt hänseende av en högre åklagare och därmed kan i vissa fall ett åklagarbyte aktualiseras. Samtliga åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för en sådan överprövning och som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor samt beslut att inte inleda eller lägga ned en förundersökning. Överprövningsförfarandet är inte reglerat i lag utan förfarandet grundas på bestämmelsen i 7 kap. 5 § RB som reglerar högre åklagares möjlighet att överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. Eftersom överprövningsinstitutet inte är författningsreglerat är det Riksåklagarens uppgift att närmare bestämma formerna för överprövningsverksamheten som alltså i grunden är en del av

³³ Prop. 1984/85:3 s. 22 f.

³⁴ SOU 1992:61 s. 152.

³⁵ Se 20 kap. 7 a § RB.

åklagarväsendets kontrollverksamhet. Att överprövningsförfarandet inte är författningsreglerat innebär att den missnöjde inte har någon klagofrist att iaktta, annat än preskriptionstiden för brottet, och inte heller några andra krav att beakta vid utformandet av sin begäran om överprövning.³⁶

3 Brotten och gärningspersonerna

3.1 Inledning

Föremålet för denna rapport är främst att undersöka försäkringskassornas polisanmälningar och den rättsliga hanteringen av dessa ärenden. Det är emellertid inte enbart nu angivna förhållanden som är av intresse, utan en genomgång har också gjorts av vilka brottsrubriceringar som är representerade i ärendena och vilka förmåner inom socialförsäkringen som misstänkta brott har riktats mot. Uppgifter i polisanmälningarna har också använts för att kartlägga de misstänkta gärningspersonernas kön, ålder och tidigare brottsbelastning. Vad som nu angetts har varit av särskilt intresse i ett större sammanhang. Rapporten har nämligen utgjort en del av ett forskningsprojekt, i vilket andra forskare undersökt motsvarande uppgifter när det gäller personförsäkringsbedrägerier gentemot såväl den allmänna som privata försäkringen.³⁷ Genom att jämföra resultaten i de olika undersökningarna har det varit möjligt att iaktta och i den gemensamma BRÅ-rapporten (2005:10) redovisa förekomsten av likheter och skillnader mellan brott riktade mot samtliga förmåner hos försäkringskassorna (denna rapport) samt personförsäkringsbedrägerier gentemot den allmänna och privata försäkringen. Nedan följer en beskrivning av förhållandena i

³⁶ Principerna för förfarandet bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes av departementschefen i budgetpropositionen 1984/85, se prop. 1984/85:100, bilaga 4 s. 69 f. Se även Fitger, s. 7:15 ff.

³⁷ "Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammat brottsplats i Sverige" som redovisas i BRÅ-rapporten "När olyckan *inte* är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring" (BRÅ 2005:10).

de ärenden som varit föremål för granskning inom ramen för denna rapport.³⁸

3.2 Brotten mot socialförsäkringssystemet

I de 133 polisanmälningar som varit föremål för granskning är flertalet av brotten rubricerade som bedrägeri av normalgraden. I vissa fall finns det dessutom misstanke om fler än ett brott, vilket innebär att antalet brott överstiger antalet anmälningar. De brottsrubriceringar som förekommer i anmälningarna presenteras i tabell 1.

Tabell 1 Brottsrubriceringar i försäkringskassornas återredovisade ärenden år 2002

Brottsrubricering	Rubriceringar i allmän försäkring	
	Antal	Andel, %
Bedrägeri	114	70
Försök till bedrägeri	17	11
Grovt bedrägeri	5	3
Urkundsförfalskning	15	9
Osant intygande	8	5
Olovligt förfogande	2	1
Missbruk av urkund	2	1
Totalt*	163	100

* De summerade ärendena är fler än antalet polisanmälningar på grund av att ett antal personer har begått fler än ett brott, t.ex. bedrägeri och försök till bedrägeri.

Som tabellen utvisar finns det bland brottsrubriceringarna en klar överrepresentation av fullbordade bedrägerier av normalgraden. Endast 5 av sammanlagt 163 brottsrubriceringar betecknas som grova bedrägerier. I 3 av dessa fall varierar de oriktigt utbetalda beloppen mellan 315 000–380 000 kronor, medan beloppen i övriga 2 fall understiger 35 000 kronor. När det gäller de båda sistnämnda fallen har brottsrubriceringen angetts vara grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning.

³⁸ För att ta del av övriga uppgifter och resultat hänvisas till BRÅ-rapporten.

Vid genomgången av polisanmälningarna har noterats att ett flertal ärenden rubricerats som bedrägeri av normalgraden trots att det är fråga om mycket höga belopp (exempelvis 685 000 kronor) eller att en urkundsförfälskning utgjort medel vid bedrägeribrottets genomförande. Vid bedömningen om ett bedrägeribrott är att anse som grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen till exempel begagnat falsk handling eller om gärningen avsett betydande värde.³⁹I de genomgångna fallen har det således funnits sådana omständigheter som kan – men inte nödvändigtvis måste – medföra att bedrägeribrottet är att anse som grovt.

Det faktum att vissa ärenden rubricerats som bedrägeri av normalgraden, trots förekomsten av försvårande omständigheter, medför att det finns anledning att beröra något om gränsdragningen mellan normalgraden och grovt brott. När det gäller frågan om vad som utgör ett betydande värde har domstolarna i praxis utgått från att värdet bör uppgå till minst 5 prisbasbelopp, innebärande 197 000 kronor år 2005 (år 2005 är prisbasbeloppet 39 400 kronor), för att brottet skall anses som grovt.⁴⁰ Under åren 1998–2002, då aktuella ärenden polisanmäldes, varierade detta belopp mellan 182 000–189 500 kronor. Att gärningsmannen begagnat falsk handling är också, som ovan angetts, en sådan omständighet som särskilt skall beaktas vid bedömning av bedrägeribrott. För att brottet i dessa fall skall bedömas som grovt bör värdet enligt praxis åtminstone uppgå till omkring ett halvt prisbasbelopp, eller 19 700 kronor år 2005.⁴¹

Det är emellertid inte enbart betydande värde eller begagnande av falsk handling som kan inverka på brottets rubricering, utan dessa båda omständigheter utgör endast exempel. En annan försvårande omständighet, som möjligen kunde ha återopats i en del av de undersökta ärendena, är att det är fråga om flera bedrägerier som bedrivits systematiskt under lång tid.⁴² Sådana försvårande omständigheter gör sig bland annat gällande i vissa ärenden rörande tillfällig föräldrapening, där det förekommer exempel med misstänkta gärningspersoner

³⁹ Se 9 kap. 3 § 2 st. BrB och Brottsbalkskommentaren, s. 9:48 f.

⁴⁰ Sterzel, s. 66 f.

⁴¹ A.a., s. 69.

⁴² Se NJA 1982 s. 645.

som under flera års tid vid cirka 40 tillfällen till försäkringskassan felaktigt intygat på heder och samvete, att man avstått från förvärvsarbete för att vårda sjukt barn när man i själva verket arbetat. Även om sådana fall enligt nuvarande praxis bedöms som bedrägeri av normalgraden finns det ändå anledning att uppmärksamma förekomsten av försvårande omständigheter.

En annan fråga som aktualiseras i sammanhanget är hur de i polis-anmälningarna upptagna brotten registrerats av polisen. Vid genomgången av materialet har nämligen noterats att variationer förekommer i detta avseende. Som exempel kan nämnas ärenden avseende tillfällig föräldrapenning, i vilka försäkringskassan gjort en anmälan om såväl bedrägeri som osant intygande. I vissa av dessa fall har båda brotten registrerats i polisens anmälan, medan anmälan i andra fall endast tar upp brottskoden för bedrägeribrottet. Även när det gäller registrering- en av antalet brott har skillnader kunnat iakttas. Vissa poliser har nämligen i anmälan angett att det är fråga om ett brott, trots att det i själva verket rör sig om flera. Vid brott mot försäkringskassan gäller, enligt BRÅ:s anvisningar, att ”varje bedrägligt utkvitterad ersättning” skall räknas som ett (1) brott.⁴³ Har någon felaktigt uppburit tillfällig föräldrapenning vid 40 tillfällen är det således fråga om 40 brott. Nu beskrivna förhållanden leder till att brottsrubriceringarna i tabellen ovan inte stämmer med verkligheten, vilket även blir förhållandet med den of- fentliga kriminalstatistiken.

3.3 Vilka förmåner är mest utsatta för fusk?

I försäkringskassornas polisanmälningar är det misstanke om fusk med tillfällig föräldrapenning som dominerar. Därefter kommer fusk med sjukpenning och bostadsbidrag. Vid genomgången av anmälningarna har också noterats att det förekommer ärenden med personer som misstänks ha fuskat med flera förmåner som till exempel ålderspension och bostadstillägg till pensionärer eller tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Detta medför att antalet förmåner överstiger

⁴³ BRÅ ansvarar för brottskoderna och har utfärdat anvisningar för hur brott skall kodas. Dessa anvisningar publiceras i ”Kodning av brott vid anmälningar respektive misstankar om brott” som finns tillgänglig på BRÅ:s webbplats, www.bra.se

antalet personer i ärendena. Hur fördelningen av förmåner ser ut presenteras i tabell 2.

Tabell 2 Fördelning av förmåner i försäkringskassornas återredovisade ärenden år 2002

Förmåner	Personer i allmän försäkring	
	Antal	Andel, %
Tillfällig föräldrapenning	48	32
Sjukpenning	28	19
Bostadsbidrag	24	16
Föräldrapenning	13	9
Bostadstillägg till pensionärer	10	7
Underhållsstöd	8	5
Barnbidrag	5	3
Aktivitetsstöd	5	3
Ålderspension	3	2
Utbildningsbidrag	3	2
Förtidspension	2	1
Vårdbidrag	1	1
Totalt*	150	100

* Det totala antalet personer är fler än de som ingår i urvalet på grund av att några personer fuskat med flera förmåner.

Att tillfällig föräldrapenning står för den största gruppen av brottsupp-täckter innebär inte nödvändigtvis att det fuskas mest med denna förmån.⁴⁴ I stället finns det skäl att anta att tillfällig föräldrapenning tillhör en förmån där misstänkt fusk är relativt enkelt att kontrollera, upptäcka och bevisa. Av uppgifterna i försäkringskassornas polisanmälningar framgår också att misstänkt fusk avseende denna förmån upptäckts enbart genom en kontroll av frånvaro med den misstänktes arbetsgivare (eller i förekommande fall kontroll med den misstänktes arbetslöshetskassa). Detta förhållandevis enkla sätt att upptäcka misstänkt fusk kan ha föranlett försäkringskassorna att genomföra fler kontroller avseende tillfällig föräldrapenning än andra förmåner, vilket

⁴⁴ Tillfällig föräldrapenning kan utgå till en förälder som i särskilda situationer avstår från förvärvsarbete för vård av sjukt barn.

i sin tur inverkat på antalet polisanmälningar. De kontrollinsatser som RFV och försäkringskassorna genomfört år 2002 och år 2004⁴⁵ avseende just tillfällig föräldrapenning har emellertid inte inverkat på antalet polisanmälningar återredovisade år 2002, annat än i de fall polisanmälan skett samma år.

Av de polisanmälningar som gäller tillfällig föräldrapenning är det endast 9 som lett till åtal eller strafföreläggande, medan resterande 39 resulterat i att förundersökningen lagts ned eller inte ens inletts. Detta resultat ger inte direkt stöd för antagandet enligt ovan om att misstänkt fusk med denna förmån skulle vara relativt enkelt att bevisa. Några slutsatser i denna fråga kan emellertid inte dras utifrån antalet nedlagda ärenden, eftersom orsakerna härtill har varit varierande (mer härom i det följande). Visst stöd för antagandet får man emellertid av de ärenden som lett till domstolsprövning och där den tilltalade har bestritt ansvar under åberopande av att det inte funnits någon avsikt att begå brott. Trots denna inställning har tingsrätterna i flera fall funnit åtalen styrkta. Som exempel på motivering i ett sådant fall kan nämnas ett avgörande där tingsrätten ansett att försäkringskassans blankett avseende förmånen är så tydlig att den tilltalade inte kan ha undgått att förstå att det som fylldes i var felaktigt, samt att det därav var uppenbart att den tilltalade haft uppsåt att begå brott. Dessa fall kan då jämföras med ärenden där misstänkt fusk i stället avsett bostadsbidrag.⁴⁶ Endast tre av dessa ärenden har lett till domstolsprövning, varav två resulterat i fällande domar på grund av den tilltalades erkännande. Det återstående fallet, som förnekades av den tilltalade, ledde däremot till att åtalet ogillades.

Av det anförda följer att det kan finnas olika skäl till fördelningen av förmånsslag i de återredovisade ärendena. Ett högt antal brottsuppäckter avseende en viss förmån innebär alltså inte nödvändigtvis att det fuskas mest med den förmånen. I stället finns det anledning anta

⁴⁵ Information om dessa kontroller finns i RFV, Dnr 5601/2004, ”Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning”.

⁴⁶ Bostadsbidrag kan lämnas till barnfamiljer eller till personer i åldern 18 till 28 år. Bostadsbidrag lämnas dels i form av bidrag till kostnader för bostad, dels i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn.

att det riktas fler kontroller mot förmåner som är enkla att upptäcka och bevisa, samt att kontrollen därmed styr brottsupptäckterna.

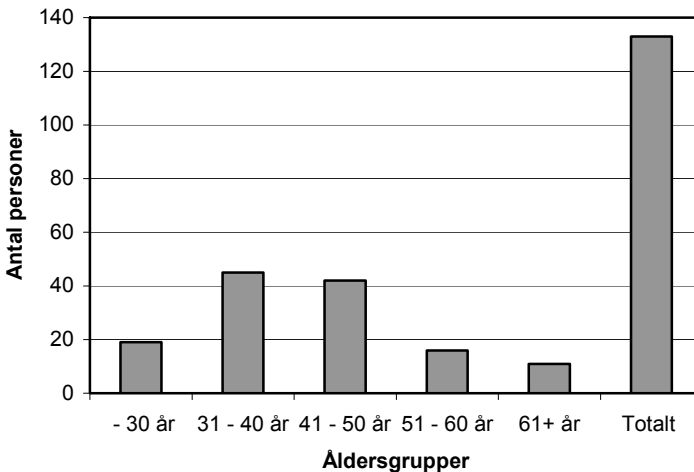
3.4 Gärningspersonerna

I det här avsnittet lämnas en redogörelse av gärningspersonernas ålder, kön och tidigare brottsbelastning.

3.4.1 Gärningspersonernas ålder

Den största gruppen gärningspersoner i urvalet av de polisanmälda ärendena är, som framgår av diagram 1, vid brottstillfället i åldrarna 31–40 år. Att det just är denna åldersgrupp som svarar för flest polisanmälningar kan troligtvis förklaras av den höga andelen fusk med tillfällig föräldrapenning i urvalet.

Diagram 1 Åldersfördelning hos misstänkta gärningspersoner i försäkringskassornas återredovisade ärenden år 2002



3.4.2 Kvinnor bland gärningspersonerna

Könsfördelningen bland gärningspersonerna i de ärenden som varit föremål för granskning är jämn med drygt hälften kvinnor. Denna fördelning avviker emellertid från hur det vanligtvis förhåller sig bland andra jämförbara brott. Som exempel kan nämnas, att av samtli-

ga personer, som år 2003 misstänktes för någon form av bedrägeri, var 21 procent kvinnor.⁴⁷ Andelen kvinnor som misstänks för bedrägeri är därmed högre än bland brottsmisstänkta personer generellt (misstänkta för någon form av brott), där andelen kvinnor utgör en knapp femtedel (19 procent).⁴⁸

Hur förklaras då den höga andelen kvinnor bland de misstänkta gärningspersonerna? Även i detta hänseende blir den höga andelen fusk med tillfällig föräldrapenning av intresse. Nu kan dock inte dessa ärenden tas till intäkt för att förklara den höga kvinnorepresentationen eftersom 21 av 48 gärningspersoner avseende denna förmån är män. I annat fall skulle det förmodligen ligga nära till hands att anta att kvinnor fortfarande tar ett större ansvar för barnen, vilket i sin tur förklarade att kvinnor förekommer i så pass många ärenden. Däremot finns det andra förmåner där andelen kvinnor är klart överrepresenterade. Som exempel kan nämnas misstänkt fusk med bostadsbidrag (cirka 70 % kvinnor och 30 % män). Den höga andelen kvinnor skulle här kunna förklaras av att det oftast är kvinnan som står för innehavet av bostaden och som är skriven på bostadsadressen, medan mannen är skriven på annan adress.

3.4.3 Gärningspersonernas tidigare brottsbelastning

I syfte att undersöka de misstänkta gärningspersonernas tidigare brottsbelastning har information inhämtats från lagföringsregistret om samtliga polisanmälda personers tidigare lagföringar från år 1973 till och med år 2002.⁴⁹ De som redovisats som lagförda för brott är personer som dömts i tingsrätt eller av åklagare bundits till brott genom åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande (ordningsbot redovisas separat i det statistiska materialet och ingår därför inte). En lagföring innehåller ofta flera brott och brottstyper. Resultaten som presenteras nedan exkluderar de eventuella lagföringar som följde på polisanmälan för brott som är föremål för granskning inom denna rapport.

⁴⁷ BRÅ-rapport 2004:3 s. 185.

⁴⁸ BRÅ-rapport 2004:3 s. 141.

⁴⁹ Informationen från lagföringsregistret har inhämtats och sammanställts av Monika Karlsson, BRÅ.

I försäkringskassornas polisanmälda ärenden har, som framgår av tabell 3, hälften av undersökningens 133 misstänkta personer inga tidigare lagföringar. Antalet tidigare lagförda personer avviker därmed från annan lagföringsstatistik avseende bedrägeribrott. Av till exempel de sammanlagt 2 800 personer som lagfördes för bedrägeri under år 2003 hade nämligen 63 procent lagförts någon gång de senaste tio åren.⁵⁰ Detta innebär att personer som lagförs för bedrägerier tillhör en kategori av gärningspersoner som ofta är brottsbelastade sedan tidigare.

Tabell 3 Fördelning av misstänkta gärningspersoner i försäkringskassornas återredovisade ärenden år 2002, uppdelade på lagföringsprocent och brottstyper

Antal tidigare lagföringar	Personer		Brott	
	Andel, %	Brottstyper	Antal*	Andel, %
Inga tidigare lagföringar	50	Brott mot person (3–7 kap.)	39	6
1 tidigare lagföring	22	Brott mot förmögenhet (8–12 kap.)	292	50
2–3 tidigare lagföringar	11	Brott mot allmänheten (13–15 kap.)	43	7
4–8 tidigare lagföringar	11	Brott mot staten (16–20 kap.)	19	3
9 eller fler tidigare lagföringar	12	Trafikbrott	106	22
	5	Övriga brott	54	12
Totalt	100	Totalt	553	100

* Observera att detta ej gäller antal lagföringar utan i stället antal brott, vilket innebär att andelen misstänkta personer med tidigare lagföringar (50 %) dömts för sammanlagt 553 brott.

Det faktum, att ett större antal av dem som ingår i försäkringskassornas anmälda ärenden inte har några tidigare lagföringar, kan möjligtvis förklaras av den höga andelen småbarnsföräldrar som misstänks ha fuskat med tillfällig föräldrapenning. Kanske upplevs det som mindre brottsligt att fuska med tillfällig föräldrapenning under några enstaka

⁵⁰ BRÅ-rapport 2004:3 s. 185.

dagar än att under lång tid arbeta samtidigt som man uppbär sjukpenning. En sådan inställning kan i sin tur leda till att fler personer utan tidigare lagföringar lockas att fuska på detta sätt.

4 Försäkringskassornas polisanmälningar

4.1 Inledning

Ett av syftena med granskningen av försäkringskassornas polisanmälningar är att belysa möjliga orsaker till varför inte ett större antal av dessa lett till åtal. Fokus har varit att undersöka om det faktum att så få av de polisanmälda ärendena leder till åtal kan förklaras av brister i polisanmälningarna eller om det i stället kan sägas att försäkringskassorna gjort vad som ankommer på dem i egenskap av målsägande och att det ringa antalet ärenden som lett till åtal därmed har andra förklaringar.

Vid granskningens genomförande har utgångspunkt tagits i de riktlinjer som RFV har utarbetat om innehållet i en polisanmälan.⁵¹ Det närmare innehållet i RFV:s riktlinjer, liksom vilka krav som kan ställas på innehållet i en polisanmälan, presenteras i detta kapitel. Resultatet av granskningen redovisas i kapitel 5 och betydelsen av polisanmälningarnas kvalitet för besluten under rättsprocessen analyseras därefter i kapitel 6.

4.2 Innehållet i en polisanmälan

4.2.1 Formella krav på en polisanmälan

För att kunna ta ställning till förekomsten av eventuella brister i försäkringskassornas polisanmälningar får det först klargöras vad en polisanmälan från en målsägande bör innehålla. Någon närmare vägledning i denna fråga ges emellertid inte i lag, eftersom det däri saknas

⁵¹ RFV, ”Fusk?”, Vägledning 2004:1, se vidare nedan i avsnitt 4.2.2.

föreskrifter om form och innehåll i en polisanmälan. Däremot kan viss information sökas från reglerna om förundersökningens inledande.

Ett av skälen till att inleda förundersökning är att anmälan innefattar omständigheter som ger anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.⁵² Kravet på att det skall finnas anledning att anta att ett brott förövats innebär att en konkret brottsmisstanke måste föreligga. Misstanken kan dock vara vag och oprecis. Gärningsmannen kan vara okänd och bevisning av någon nämnvärd styrka behöver inte finnas.⁵³

Av det sagda följer att gränsen för att inleda förundersökning har satts lågt och att det därmed inte heller ställs några högre krav på innehållet i en polisanmälan.

4.2.2 RFV:s rekommendationer om innehållet i en polisanmälan

Vilka konkreta uppgifter bör då en polisanmälan gällande misstänkt fusk innehålla? För närmare information i denna fråga kan de enskilda försäkringskassorna använda sig av de riktlinjer som utarbetats av RFV och som finns presenterade i Vägledning 2004:1 ”Fusk?”.⁵⁴

I vägledningen anges att en polisanmälan skall innehålla de uppgifter som polis och åklagare behöver för att kunna utreda brottet och för detta ändamål rekommenderas följande:

- 1) Personuppgifter.
- 2) Sammanfattande beskrivning av händelseförloppet i ärendet hos försäkringskassan.

⁵² Se 23 kap. 1 § RB samt ovan i avsnitt 2.2.2.

⁵³ SOU 1992:61 s. 273 och Ekelöf, Rättegång V, s. 107 samt Ekelöf, SvJT 1982 s. 658.

⁵⁴ Denna vägledning ingår i den serie vägledningar som ges ut av RFV och som innehåller samlad information inom ett eller flera försäkringsområden som stöd för försäkringskassans handläggning. I vägledning 2004:1 anges att den är tänkt att vara ett stöd i det dagliga arbetet för de handläggare som utreder misstankar om fusk.

- 3) Uppgift om vem som har handlagt ärendet hos försäkringskassan.
- 4) Dokumentation av eventuella kontakter med den försäkrade under fuskutredningen.
- 5) Redogörelse för aktuella lagar och andra regler.
- 6) Redogörelse för vilken information som försäkringskassan har lämnat till den försäkrade om rätten till förmånen och uppgift om när och hur informationen har lämnats.
- 7) Beskrivning av vad den anmälda har gjort – eller underlåtit att göra – som försäkringskassan misstänker vara brottsligt.
- 8) Redogörelse för varför försäkringskassan bedömer att den försäkrade har handlat uppsåtligt eller i vart fall oaktsamt.
- 9) Uppgift om någon ersättning har betalats ut felaktigt.

Vidare rekommenderas också att relevanta handlingar bifogas anmälan.

De polisanmälningar som varit föremål för granskning har återredovisats år 2002, vilket innebär att de upprättats dessförinnan och således före den angivna vägledningens tillkomst. Genom att använda riktlinjerna som utgångspunkt vid granskningen uppnås en likartad bedömning för samtliga polisanmälningar samtidigt som det framgår hur innehållet i anmälningarna svarar mot RFV:s rekommendationer. Det skall också sägas att riktlinjerna i sig ger en god bild av vad en polisanmälan från försäkringskassan bör innehålla.

5 Den rättsliga hanteringen av polisanmälda ärenden

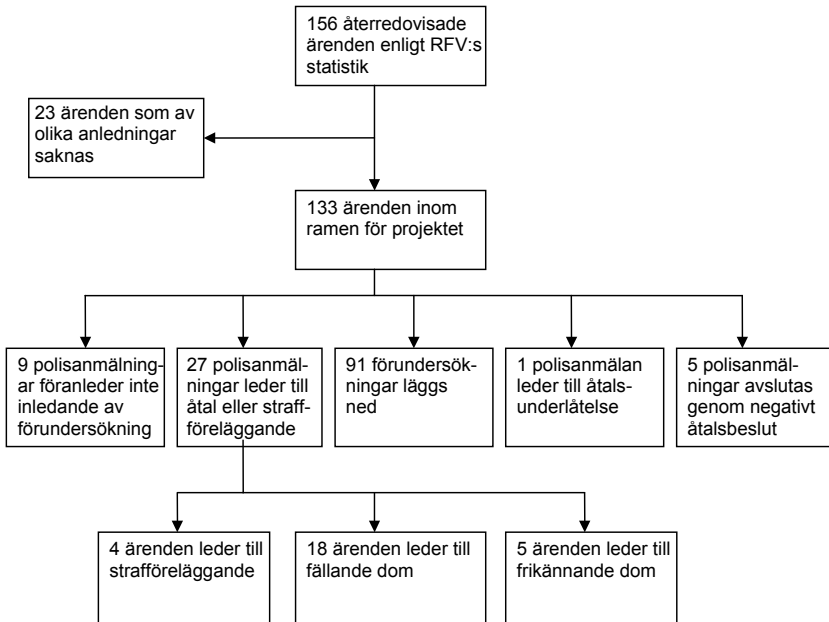
5.1 Allmän beskrivning

Inom ramen för projektet har, som ovan sagts, 133 polisanmälda ärenden funnits tillgängliga för granskning.⁵⁵ I undersökningen av dessa ärenden konstruerades ett flödesschema (tablå 1) som beskriver ärendenas väg genom rättskedjan. Som framgår av flödesschemat är det endast ett fåtal av de polisanmälda ärendena som lett till åtal, medan merparten avslutats genom att förundersökningen lagts ned. I det här kapitlet är avsikten att närmare redogöra för hur försäkringskassornas polisanmälningar hanterats under rättsprocessen olika skeden. Fråga är om det går att se någon koppling mellan hur väl de polisanmälda ärendena uppfyller RFV:s riktlinjer och hur ärendena hanterats av polis och åklagare i rättsprocessen? Polisanmälningar där förundersökning inte har inletts, där förundersökningen har lagts ned och där förundersökningen har resulterat i åtal kommer därför att beskrivas var för sig i olika avsnitt. Varje avsnitt inleds med en kort presentation om den rättsliga regleringen på området i fråga. Det som då anges om brottsutredningen utgör därmed en sammanfattning, och i något avseende en uppreppning, av den mera utförliga beskrivningen i kapitel 2.

Under respektive avsnitt lämnas även en redogörelse för hur innehållet i polisanmälningarna svarar mot RFV:s riktlinjer. För detta ändamål har tabeller använts och i tabellerna har varje riktlinje angetts med motsvarande nummer som i avsnitt 4.2.2. Därefter har det markerats med alltid/ofta/sällan beroende av hur frekvent innehållet i polisanmälningarna uppfyller riktlinjen i fråga. Att notera är att det enbart är själva polisanmälan jämte eventuell promemoria som utgjort underlag vid markeringarna och alltså inte vad som eventuellt kan utläsas av övriga handlingar i ärendet. Vilken inverkan innehållet i polisanmälningarna haft för besluten under rättsprocessen kommer närmare att analyseras i kapitel 6.

⁵⁵ I sex av dessa ärenden har materialet varit av sådan beskaffenhet att någon närmare granskning av polisanmälan inte varit möjlig. Däremot har vissa uppgifter framgått såsom brottsrubricering, typ av förmån samt vidtagen åtgärd från polis eller åklagare.

Tablå 1 Flödesschema som visar hanteringen av försäkringskassornas polisanmälda ärenden genom rättskedjan



Av flödesschemat framgår att det sker en sträng selektion av ärendena hos polis och åklagare. Antalet ärenden som slutligen resulterat i åtal och domstolsprövning, inklusive godkända strafföreläggande, är endast en femtedel (27) av de ursprungliga ärendena. I syfte att belysa möjliga orsaker till den kraftiga sållningsprocessen lämnas i det följande en närmare beskrivning av ärendehanteringens genom rättskedjan.

5.2 Polisanmälningar där förundersökning inte har inletts

5.2.1 Undantag från förundersökningsplikten

Att en polisanmälan föreligger från en målsägande innebär inte automatiskt att en förundersökning kommer att inledas. Även om huvudregeln kan sägas vara att det råder en absolut förundersökningsplikt⁵⁶

⁵⁶ Se 23 kap. 1 § RB samt prop. 1994/95:23 s. 94.

finns det alltså situationer då man inte behöver inleda eller genomföra en förundersökning. Enligt dessa undantagsregler behöver en förundersökning bland annat inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.⁵⁷ Förundersökning behöver inte heller inledas om förutsättningar för att lägga ned undersökningen föreligger redan innan den har inletts.⁵⁸ Detta kan bli aktuellt vid ett bötesbrott där de resurser som krävs för brottets utredande inte står i proportion till brottets lindriga art eller, vilket även gäller något grövre brott, det kan antas att åtalsunderlåtelse skulle meddelas.⁵⁹

5.2.2 Ärenden från försäkringskassorna där förundersökning inte har inletts

Av de återredovisade ärendena under år 2002 förekommer nio polisanmälda fall där förundersökning inte har inletts. Hur innehållet i dessa polisanmälningar svarar mot RFV:s riktlinjer framgår av tabell 4. Hur stor andel av polisanmälningarna som uppfyller olika kriterier har räknats om till den sammanlagda frekvensen av kriterierna i termer av alltid/ofta/sällan. Varje riktlinje är en förkortning av de mera utförliga riktlinjer som presenteras i avsnitt 4.4.2.

Tabell 4 Ärenden där förundersökning inte har inletts

	Alltid, 100 %	Ofta, > 75 %	Sällan, < 25 %
1) Personuppgifter	X		
2) Händelseförlopp	X		
3) Handläggare		X	
4) Kommunikation		X	
5) Lagregler			X
6) Information			X
7) Brottsligt beteende	X		
8) Uppsåt/oaktsamhet			X
9) Utbetalning	X		

⁵⁷ Se 23 kap. 1 § 2 st. RB samt ovan i avsnitt 2.2.2.

⁵⁸ Se 23 kap. 4 a § 2 st. RB samt ovan i avsnitt 2.2.2.

⁵⁹ Se 23 kap. 4 a § 1 st. RB samt ovan i avsnitt 2.2.2.

Av de ärenden där förundersökning inte har inletts, är brottsrubriceringen i ett fall försök till bedrägeri medan övriga är fullbordade bedrägerier av normalgraden. Beslutet att inte inleda förundersökning har i fem ärenden fattats av åklagare och i fyra av polis. I samtliga ärenden, utom ett där den misstänkte begått annat brott, är beslutsmotiveringen att brott inte kan styrkas. Bland de förmåner som är representerade kan nämnas tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och bostadsbidrag. De oriktigt utbetalda beloppen varierar från cirka 800 kronor upp till cirka 22 500 kronor.

För att få en inblick i ärendena under detta avsnitt görs här en presentation av de närmare omständigheterna i två av dessa fall.⁶⁰ En återkoppling till ärendena görs sedan i kapitel 6.

1 – Tillfällig föräldrapenning (1 000 kronor)

Ärendet gällde försök till bedrägeri där den misstänkta begärt tillfällig föräldrapenning under en period av tio dagar och på blanketten för förmånen i fråga intygat att det var fråga om att helt ha avstått från arbete. Före utbetalning framkom emellertid att den misstänkta vid tre tillfällen arbetat del av dag och därigenom försökt att få utbetalt cirka 1 000 kronor för mycket. Vid kontakt med försäkringskassan uppgav den misstänkta sig vid ifyllandet av blanketten ha glömt bort att hon delvis varit på sitt arbete under några av de aktuella dagarna.

Åklagaren beslutade någon vecka efter polisanmälan att förundersökning inte skulle inledas eftersom brott inte kunde styrkas.

2 – Underhållsstöd och bostadsbidrag (15 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den misstänkta erhållit underhållsstöd för barn (januari–augusti) och bostadsbidrag som ensamstående förälder (december–februari) under tid som hon sammanbott med barnets andre förälder. Det oriktigt utbetalda beloppet uppgick till sammanlagt drygt 15 000 kronor. Genom att den misstänkta och den andre föräldern i juni gemensamt ansökte om bostadsbidrag för en bostad som de enligt bifogat hyreskontrakt hyrde från och med december föregående

⁶⁰ Av praktiska skäl är personerna i ärendena omtalade som kvinnor, se även avsnitt 1.4.

år, blev försäkringskassan uppmärksam på det inträffade. Vid kontakt med försäkringskassan uppgav den misstänkta inledningsvis att sammanflyttningen ägt rum den 1 april och att hennes medverkan vid tecknandet av kontraktet hade berott på krav från hyresvärden. Sedan försäkringskassan av hyresvärden fått uppgift om att dessa uppgifter inte stämde, återtog den misstänkta de tidigare lämnade uppgifterna och vidgick att sammanboendet varat sedan den 1 december. Polisen beslutade några dagar efter polisanmälan att förundersökning inte skulle inledas med motiveringen att förutsättning att styrka brott inte syntes föreligga.

5.3 Polisanmälningar där förundersökningen har upphört

5.3.1 Förundersökningen – syfte och förutsättningar för dess upphörande

Den grundläggande utredningen av ett brott sker genom förundersökningen.⁶¹ Syftet med förundersökningen är i huvudsak att utreda om brott föreligger och vem som i så fall kan misstänkas för brottet, att ge underlag för prövning av åtalsfrågan och att förbereda målet inför en eventuell huvudförhandling.⁶² Förundersökningen inleds genom ett regelmässigt beslut av polismyndighet eller åklagare. När det finns någon person som skäligen kan misstänkas för brottet skall dock åklagaren överta ledningen av förundersökningen från polisen. Detta gäller emellertid inte om saken anses vara av enkel beskaffenhet.⁶³

Om det inte finns skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned.⁶⁴ Flera olika skäl kan ligga till grund för ett nedläggningsbeslut. Som exempel kan nämnas att utredningen inte ger något stöd för att ett brott har begåtts eller att det inte har varit möjligt att få fram en miss-

⁶¹ Angående inledande av förundersökning, se ovan i avsnitt 2.2.2.

⁶² Se 23 kap. 2 § RB samt ovan i avsnitt 2.2.1.

⁶³ Se 23 kap. 3 § 1 st. RB.

⁶⁴ Se 23 kap. 4 § 2 st. RB.

tänkt gärningsperson. Vidare kan eventuellt brott vara preskriberat eller så kan bevisningen mot den misstänkte vara otillräcklig.⁶⁵

Trots att det i och för sig finns förutsättningar för att driva en förundersökning vidare, finns det bestämmelser i lag, om så kallad förundersökningsbegränsning, som ger möjlighet till ett nedläggningsbeslut. Detta kan aktualiseras om förundersökningen skulle bli alltför kostnadskrävande och högre straff än böter inte kan komma i fråga. Det skall således vara fråga om att det råder disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse. Vidare kan förundersökningen läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt att något väsentligt eller enskilt intresse därigenom inte åsidosätts.⁶⁶

Nu beskrivna möjligheter att lägga ned förundersökningen ger alltså åklagarna en relativt stor frihet att bestämma vilka ärenden som skall sorteras bort och vilka som skall utredas vidare.

Ett beslut av en åklagare om att till exempel inte inleda eller lägga ned en förundersökning kan överprövas av en högre åklagare. Överprövningsförfarandet är inte författningsreglerat, vilket medför att den missnöjde inte har någon klagofrist att iaktta, annat än preskriptionstiden för brottet, och inte heller några andra formkrav att beakta vid utformandet av sin begäran. Om den högre åklagaren efter överprövning inte delar den lägre åklagarens uppfattning kan förundersökningen återupptas.⁶⁷

5.3.2 Ärenden från försäkringskassorna där förundersökningen inte har fullföljts

Inte mindre än 97 av de polisanmälda ärendena har resulterat i att förundersökningen upphört genom någon form av avskrivningsbe-

⁶⁵ SOU 1992:61 s. 276.

⁶⁶ Se 23 kap 4 a § RB och ovan i avsnitt 2.2.3.

⁶⁷ Fitger, s. 7:15 ff. Se även ovan i avsnitt 2.4.

slut.⁶⁸ På motsvarande sätt som under avsnitt 5.2.2 framgår det av tabell 5 hur dessa polisanmälningar svarar mot RFV:s riktlinjer.⁶⁹

Tabell 5 Ärenden där förundersökningen inte har fullföljts

	Alltid, 100 %	Ofta, > 75 %	Sällan, < 25 %
1) Personuppgifter	X		
2) Händelseförlopp		X	
3) Handläggare		X	
4) Kommunikation		X	
5) Lagregler		X	
6) Information			X
7) Brottsligt beteende		X	
8) Uppsåt/oaktsamhet			X
9) Utbetalning	X		

Av ärendena i detta avsnitt är det 91 som lett till ett beslut om nedläggande av förundersökningen, medan 5 ärenden avslutats genom ett så kallat negativt åtalsbeslut, det vill säga beslut om att åtal inte skall väckas.⁷⁰ För ett ärende har beslut om åtalsunderlåtelse meddelats. Beslut om förundersökningens upphörande har i 62 ärenden fattats av åklagare och i resterande 35 av polis. I sammanhanget kan nämnas att 32 av polisens beslut kommer från en och samma polismyndighet. Brottsrubriceringen är i flertalet fall bedrägeri av normalgraden och de

⁶⁸ I ett av dessa fall har dock beslut om åtalsunderlåtelse meddelats. Vidare har materialet i fem av ärendena varit av sådan beskaffenhet att någon närmare granskning inte varit möjlig och uppställningen i tabell 5 har därför grundats på 92 polisanmälningar från försäkringskassorna.

⁶⁹ För mer information om vad som åsyftas med respektive riktlinje hänvisas till avsnitt 4.2.2 och för tabellens utformning i övrigt till avsnitt 5.1.

⁷⁰ Enligt RB:s terminologi kan en förundersökning upphöra genom nedläggande (23:4) eller avslutande (23:20). Frågan om det är det ena eller det andra har bestämts utifrån tidpunkten för den så kallade slutdelgivningen enligt 23 kap. 18 § 1 st. Om beslutet fattats efter det att slutdelgivning skett så är det ett negativt åtalsbeslut, det vill säga, ett beslut om att åtal inte skall väckas. Har slutdelgivning däremot inte ägt rum kan förundersökningen i stället läggas ned, se prop. 1984/85:3 s. 12. I de ärenden som varit föremål för granskning har beslutsmotiveringen ”ej åtal” tolkats som negativa åtalsbeslut.

oriktigt utbetalda beloppen varierar från cirka 900 kronor upp till cirka 685 000 kronor. De förmåner som varit representerade är exempelvis tillfällig föräldrapenning (37 ärenden), sjukpenning och bostadsbidrag. När det gäller de ärenden som avslutats genom ett negativt åtalsbeslut är beslutsmotiveringen i samtliga fall att brott inte kan styrkas. I de ärenden där förundersökningen lagts ned är däremot beslutsmotiveringen av skiftande slag och inte mindre än nio olika motiveringar har använts.⁷¹ De beslutsmotiveringar som förekommer i flest ärenden är följande:

- 57 ärenden – brott kan inte styrkas (även innefattande formuleringen att brottsligt uppsåt torde inte kunna styrkas).
- 9 ärenden – brottet är preskriberat.
- 8 ärenden – den misstänkte har begått annat brott och utöver påföljden för det brottet krävs ej påföljd för nuvarande brott, något väsentligt enskilt eller allmänt intresse åsidosätts inte.
- 6 ärenden – den misstänkte har lämnat landet och förväntas inte återkomma.
- 5 ärenden – det kan antas att åtal för brottsligheten inte skulle komma att ske då påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts inte (så kallad förundersökningsbegränsning⁷²).

För resterande sex ärenden är beslutsmotiveringarna att den misstänkte har avlidit (1), åtal ej påkallat ur allmän synpunkt (1), gärningen ej brott (3) och ej spaningsresultat (1).

Även i detta avsnitt presenteras de närmare omständigheterna i några utvalda fall.⁷³ Eftersom avsnittet innehåller ett relativt stort antal ärenden där beslutsmotiveringarna varierat, har några ärenden hänförliga till tre av dessa motiveringar valts ut. I vissa fall beskrivs ett antal

⁷¹ I vissa ärenden har nedläggningsbeslutet grundats på en kombination av olika beslutsmotiveringar.

⁷² Författarens benämning.

⁷³ Av praktiska skäl är personerna i ärendena omtalade som kvinnor, se även avsnitt 1.4.

ärenden gemensamt. För det fall förundersökningsmaterial ursprungligen har funnits tillgängligt i försäkringskassans ärende eller om sådant material begärts in från polis/åklagare under projektet har detta angetts. En återkoppling till ärendena görs i kapitel 6.

Brott kan inte styrkas

1 – Tillfällig föräldrapenning (10 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri, där den misstänkta vid tio tillfällen under en period av tio månader förmått försäkringskassan att utbetala tillfällig föräldrapenning med sammanlagt drygt 10 000 kronor. I skriftlig försäkran för förmånen i fråga hade den misstänkta vid varje tillfälle intygat att hon avstått från arbete för vård av sjukt barn. Vid försäkringskassans förfrågan hos arbetsgivaren framkom emellertid att den misstänkta vid de aktuella tillfällena tidvis arbetat eller varit hemma för egen sjukdom. Vidare framkom att den misstänkta vid sex av tillfällena inte hade haft någon anställning hos den uppgivne arbetsgivaren, utan i stället varit arbetslös och vid vissa av dessa tillfällen uppburit arbetslöshetsersättning. Den misstänkta avhörde inte sedan försäkringskassan berett henne möjlighet att yttra sig. Polisen beslutade knappt ett år efter anmälan att förundersökningen skulle läggas ned med motiveringen att förutsättning att styrka brott inte syntes föreliggande. För att få information om bakgrunden till beslutet begärde försäkringskassans handläggare att få del av förundersökningsmaterialet. Det enda material som därvid erhöles var den polisanmälan som polismyndigheten upprättat med anledning av försäkringskassans anmälan om brott.

2 – Tillfällig föräldrapenning (11 000 kronor)

Ärendet gällde en anmälan från försäkringskassan angående bedrägeri och osant intygande där den misstänkta vid nio tillfällen under drygt ett och ett halvt år förmått försäkringskassan att utbetala tillfällig föräldrapenning med sammanlagt drygt 11 000 kronor. I skriftlig försäkran för förmånen i fråga hade den misstänkta vid varje tillfälle intygat att hon avstått från arbete för vård av sjukt barn. Vid försäkringskassans förfrågan hos arbetsgivaren framkom emellertid att den misstänkta vid de aktuella tillfällena arbetat vissa av dagarna eller haft lediga dagar och vid det sista tillfället slutat sin anställning. Den misstänkta avhör-

des inte sedan försäkringskassan berett henne möjlighet att yttra sig. Drygt tre månader efter polisanmälan beslutade åklagaren att förundersökningen skulle läggas ned, eftersom brott inte kunde styrkas. För att få information om bakgrunden till beslutet begärde försäkringskassans handläggare att få del av förundersökningsmaterialet. Av inkomna handlingar framgick att förhör hållits med den misstänkta och en anställd på lönekontoret hos arbetsgivaren. Vid förhöret förnekade den misstänkta uppsåt till brott och förklarade bland annat att felaktigheterna måste ha berott på brister i rapporteringen hos arbetsgivaren. Den anställda på lönekontoret berättade i sitt förhör om rutinerna vid en frånvaroanmälan och uppgav att det inte är ofta som det blir fel.

3 – Föräldrapenning (8 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den misstänkta under tiden den 1–30 i viss angiven månad erhållit föräldrapenning samtidigt som hon arbetat eller varit sjuk. Det oriktigt utbetalda beloppet uppgick till drygt 8 000 kronor. Felaktigheten upptäcktes vid försäkringskassans kontakt med den misstänkta arbetsgivare med anledning av problem med senare utbetalning av sjukpenning. Enligt arbetsgivaren hade den misstänkta arbetat till och med den 24 i aktuell månad och därefter varit sjukskriven med sjuklön från arbetsgivaren. Drygt nio månader efter polisanmälan fattade åklagaren beslutet ”ej åtal, brott kan inte styrkas”.⁷⁴ Av det förundersökningsmaterial som tillställts försäkringskassan i samband med avskrivningsbeslutet framgick att förhör bland annat hållits med den misstänkta. Vid förhöret förnekade den misstänkta brott men erkände de faktiska omständigheterna. Vidare uppgav den misstänkta att hon arbetat eftersom arbetsgivaren efter ansökan om föräldrapenning inte hade beviljat någon ledighet och att hon trodde att försäkringskassan och arbetsgivaren hade någon form av samarbete som innebar att försäkringskassan fick information om ej beviljad föräldraledighet. Den misstänkta uppgav också att all text på ansökningsblanketten om föräldrapenning inte hade lästs igenom och att hon därför inte var medveten om skyldigheten att anmäla eventuella förändringar. Den misstänkta trodde vidare att pengar som hade satts in på hennes konto var utbetalningar från tidigare sjukskrivning.

⁷⁴ Får uppfattas som ett negativt åtalsbeslut, det vill säga ett beslut efter slutdelgivning om att åtal inte skall väckas.

4 – Förtidspension (78 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den misstänkta under en period av knappt tre år arbetat heltid eller 65–75 procent av heltid samtidigt som hon uppburit en fjärdedels förtidspension. Under de perioder som den misstänkta inte heltidsarbetat hade hon uppburit arbetslöshetsersättning såsom heltidsanställd. Det oriktigt utbetalda beloppet uppgick till sammanlagt drygt 78 000 kronor. Enligt försäkringskassan hade den misstänkta inte varit berättigad till en fjärdedels förtidspension eftersom hon under en längre tid uppvisat en arbetsförmåga motsvarande heltidsarbete. Vid kontakt med försäkringskassan uppgav den misstänkta att hon var medveten om att det var fel att både heltidsarbete och uppbära pension liksom att begära arbetslöshetsersättning upp till heltid under perioder, då arbetet var av mindre omfattning. Åklagaren beslutade knappt ett år efter polisanmälan att förundersökningen skulle läggas ned, eftersom brott inte kunde styrkas. I detta ärende har inte något förundersökningsmaterial funnits tillgängligt och inte heller begärts in.

Brottet preskriberat

5 – Bostadsbidrag (11 000–30 000 kronor)

Sex av ärendena⁷⁵ gällde bedrägeri där de misstänkta gärningspersonerna underlåtit att anmäla inkomstökning, vilket medfört att försäkringskassan under ett års tid felaktigt utbetalt för högt bostadsbidrag med belopp som i ärendena varierade mellan cirka 11 000–30 000 kronor. Tiden från den sista utbetalningen till dess att försäkringskassan polisanmälde det inträffade, har i ärendena varierat från två år och nio månader upp till tre år och två månader. Polis beslutade drygt fem år efter den sista utbetalningen i respektive ärende att förundersökningarna skulle läggas ned, eftersom brotten var preskriberade. I dessa ärenden har inte något förundersökningsmaterial funnits tillgängligt och inte heller begärts in.

⁷⁵ I fyra av dessa ärenden har det material som tillhandahållits för granskning varit av den beskaffenhet att någon närmare granskning inte varit möjlig.

6 – Föräldrapenning (104 000 kronor)

Ärendet gällde en anmälan från försäkringskassan angående bedrägeri och osant intygande där den misstänkta under drygt ett år uppburit föräldrapenning beräknad efter en inkomst som hon aldrig hade innehaft. För mycket utbetald föräldrapenning uppgick till ett belopp om sammanlagt cirka 104 000 kronor. Försäkringskassan blev uppmärksam på det inträffade när den misstänkta knappt två år efter föräldrapenningens upphörande inkom med en ny inkomstuppgift och den uppgivne arbetsgivaren vid försäkringskassans förfrågan uppgav, att den misstänkta aldrig hade innehaft någon anställning hos företaget. En efterföljande kontroll hos Skattemyndigheten visade också att den misstänkta inte heller hade deklarerat för någon inkomst från den uppgivne arbetsgivaren. Knappt tre år efter polisanmälan beslutade åklagaren att förundersökningen skulle läggas ned, eftersom brottet var preskriberat. Det bör dock tilläggas att förundersökningen lags ned något år tidigare med motiveringen att den misstänkta lämnat landet men därefter återupptagits. I detta ärende har inte något förundersökningsmaterial funnits tillgängligt och inte heller begärts in.

Särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (så kallad förundersökningsbegränsning)

7 – Bostadsbidrag (75 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri, försök till bedrägeri och osant intygande där den misstänkta under knappt tre år uppburit bostadsbidrag såsom ensamstående med barn trots att den misstänkta varit sammanboende med annan. Det oriktigt utbetalda beloppet, som beräknats och beviljats på felaktiga grunder, uppgick till sammanlagt drygt 75 000 kronor. Därutöver hade försäkringskassan riskerat att utbetala drygt 30 000 kronor. Försäkringskassan blev uppmärksam på det inträffade genom ett flertal anonyma anmälningar och gjorde därför en utredning i ärendet. Under denna utredning framkom bland annat att den misstänkta vid ansökan om bostadsbidrag uppgett sig hyra en lägenhet av ett bolag. Detta bolag ägdes av den person som den misstänkta påstods vara sammanboende med. Det var också den personen som för fastighetsägarens räkning undertecknat det hyreskontrakt som fanns bifogat till ansökan om bostadsbidrag. Den misstänkta hade dessutom för egen del en in-teckning i fastigheten om ett par hundra tusen kro-

nor. Från hyresvärden i den fastighet, där den påstådde sambon uppgav sig bo, fick försäkringskassan uppgift om att det inte fanns någon hyresgäst med det namnet. Inför varje nytt år inkom den misstänkta med en ny ansökan om bostadsbidrag som ensamstående med barn. Trots att den misstänkta under dessa år fått barn tillsammans med den påstådde sambon och tillsammans med denne även inköpt en fritidsfastighet, försäkrade den misstänkta vid varje ansökan att angivna uppgifter var riktiga och fullständiga. Knappt tre år efter polisanmälan beslutade åklagaren att förundersökningen skulle läggas ned. Därvid angavs att brott hänförliga till det första året som bostadsbidrag utgick var preskriberade och för övrig tid att det kunde antas att åtal för brottsligheten inte skulle komma att ske då påföljden skulle bli villkorlig dom och det fanns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosattes inte. I detta ärende har inte något förundersökningsmaterial funnits tillgängligt och inte heller begärts in.

8 – Tillfällig föräldrapenning (13 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri och osant intygande där den misstänkta vid sju tillfällen under knappt ett och ett halvt år förmått försäkringskassan att utbetala tillfällig föräldrapenning med sammanlagt drygt 13 000 kr. I skriftlig försäkran för förmånen i fråga hade den misstänkta vid varje tillfälle intygat att hon avstått från arbete för vård av sjukt barn. Vid försäkringskassans förfrågan hos arbetsgivaren framkom emellertid att den misstänkta vid de aktuella tillfällena arbetat vissa av dagarna eller varit hemma för egen sjukdom med sjuklön från arbetsgivaren. Knappt två och ett halvt år efter polisanmälan beslutade åklagaren att förundersökningen skulle läggas ned. Som motivering angavs att det kunde antas att åtal för brottsligheten inte skulle komma att ske då påföljden skulle bli villkorlig dom och det fanns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosattes inte.⁷⁶ För att få information om bakgrunden till beslutet begärde försäkringskassans handläggare att få del av förundersökningsmaterialet. Det enda material som därvid erhöles var den polis-

⁷⁶ I polismyndighetens underrättelse om beslut angavs bestämmelserna ”RB 23:4a, 1 st 2 p jämf med RB 20:7, 1 st 2 p”.

anmälan som polismyndigheten upprättat med anledning av försäkringskassans anmälan om brott.

5.3.3 Överprövning och uppföljning av besluten

I två av de 97 ärendena under avsnitt 5.3.2 har försäkringskassorna begärt överprövning av åklagarens beslut.

I det ena ärendet, som gällde grovt bedrägeri, hade den misstänkta under en period av cirka sex år felaktigt fått utbetalt förtidspension med drygt 330 000 kronor. Åklagaren beslutade, knappt två år efter försäkringskassans polisanmälan, att lägga ned förundersökningen eftersom brott inte kunde styrkas. Detta beslut fastställdes av högre åklagare efter överprövning.

Även det andra ärendet gällde grovt bedrägeri. I det fallet hade den misstänkta under en period av cirka fem år, genom fullmakt, uttagit och uppburit sin avlidne förälders ålderspension till ett sammanlagt belopp om cirka 276 000 kronor. Åklagaren beslutade drygt två månader efter försäkringskassans polisanmälan att lägga ned förundersökningen. Som motivering angavs att det kunde antas att åtal för brottsligheten inte skulle komma att ske då påföljden skulle bli villkorlig dom och det fanns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse samt att något allmänt eller enskilt intresse inte åsidosattes. Efter begäran om överprövning beslutade överåklagaren att förundersökningen skulle återupptas. Därefter fattades ett nytt beslut om att lägga ned förundersökningen och denna gång med den huvudsakliga motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Det är alltså endast i dessa två ärenden som försäkringskassan begärt överprövning. Vid granskningen av övriga ärenden har noterats att flertalet försäkringskassor inte heller på annat sätt följt upp åklagarens beslut. Det är nämligen endast någon enstaka försäkringskassa som infortrat handlingarna från den nedlagda förundersökningen eller fört journalanteckningar om att kontakt tagits med polis/åklagare för mer information om bakgrunden till nedläggningsbeslutet. Vid samtal med handläggare på försäkringskassorna har dock framkommit att polis eller åklagare vanligen kontaktas för en närmare förklaring i de fall där beslutet framstår som svårförståeligt.

5.4 Polisanmälningar som har lett till åtal och domstolsprövning

5.4.1 Tillräckliga skäl för åtal

När en förundersökning avslutas skall åklagaren ta ställning till om åtal skall väckas eller inte.⁷⁷ För det fall åklagaren gör bedömningen att det föreligger tillräckliga skäl för åtal är denne också skyldig att åtala för brottet, förutsatt att brottet hör under allmänt åtal och att några undantagsbestämmelser inte är tillämpliga.⁷⁸ Utgångspunkten vid åtalsprövningen är således att åklagaren i princip har en absolut åtalsplikt.⁷⁹ För att tillräckliga skäl för åtal skall anses föreligga krävs att åklagaren på objektiva grunder kan se fram emot en fällande dom.⁸⁰ Detta innebär i sin tur att olika kriterier måste vara uppfyllda. Inledningsvis får det inte finnas några formella hinder mot åtal, såsom exempelvis åtalspreskription. Vidare måste den aktuella gärningen anses utgöra ett brott hänförligt till ett gällande straffstadgande. Slutligen finns det ett krav på bevisningens styrka, vilket innebär att åklagaren måste göra en prognos och finna att domstolens slutliga beviskrav ”ställt utom rimligt tvivel” kan komma att uppnås.⁸¹

Sammanfattningsvis ser man alltså hur beviskravet stegvis ökar under rättsprocessens olika skeden. För att inleda förundersökning är det tillräckligt med ”anledning att anta” att brott förövats. Vid åtalsprövningens är beviskravet högre genom att det skall föreligga ”tillräckliga skäl” för åtal. För att domen sedan skall bli fällande gäller slutligen att åklagarens gärningspåstående skall vara ”ställt utom rimligt tvivel”, vilket är ett högt beviskrav.

⁷⁷ Se 23 kap. 20 § RB.

⁷⁸ Undantag från åtalsplikten finns främst genom bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning, se ovan i avsnitt 2.3.1 och 2.3.2.

⁷⁹ Se 20 kap 6 § RB samt ovan i avsnitt 2.3.1.

⁸⁰ Se till exempel SOU 1976:47 s. 73.

⁸¹ Bring, s. 337 f.

5.4.2 Förutsättningar för strafföreläggande

I stället för att väcka åtal har åklagaren, under vissa förutsättningar, en möjlighet att utfärda strafföreläggande och direkt förelägga den misstänkte ett bestämt bötesstraff för godkännande. Även villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande, om det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd om åtal väcktes. I sistnämnda fall krävs dessutom att den misstänkte fyllt 18 år när brottet begicks och att det inte finns anledning att förena den villkorliga domen med samhällstjänst.⁸² Strafföreläggande är vanligt förekommande vid mindre allvarliga brott såsom rattfylleri (som inte är grovt) och olovlig körning, men förekommer också vid förmögenhetsbrott av begränsad omfattning som exempelvis stölder av engångskaraktär och försäkringsbedrägerier. Vid bedömningen om ett strafföreläggande skall utfärdas har åklagaren att bedöma saken på samma sätt som vid prövning om åtal skall väckas. Tillräckliga skäl för den misstänktes skuld måste därför föreligga.⁸³ Om den misstänkte tecknar sitt godkännande på föreläggandet så innebär detta att hon eller han erkänner gärningen och godtar det förelagda straffet. Att den misstänkte betalar böterna anses likvärdigt med ett godkännande.⁸⁴ För det fall godkännande inte sker skall åtal normalt väckas.

5.4.3 Ärenden från försäkringskassorna som har lett till åtal och domstolsprövning

I detta skede av rättsprocessen förekommer slutligen resterande 27 av de polisanmälda ärendena. Hur innehållet i dessa polisanmälningar svarar mot RFV:s riktlinjer framgår av tabell 6.⁸⁵

⁸² Se 48 kap. 4 § RB.

⁸³ Fitger, s. 48:15.

⁸⁴ Se 48 kap. 11 § RB.

⁸⁵ I ett ärende har polisanmälan saknats och uppställningen i tabell 6 har därför grundat på resterande 26 polisanmälningar. För mer information om vad som åsyftas med respektive riktlinje hänvisas till avsnitt 4.2.2 och för tabellens utformning i övrigt till avsnitt 5.1.

Tabell 6 Ärenden där förundersökningen har lett till åtal

	Alltid, 100 %	Ofta, > 75 %	Sällan, < 25 %
1) Personuppgifter	X		
2) Händelseförlopp		X	
3) Handläggare		X	
4) Kommunikation		X	
5) Lagregler		X	
6) Information			X
7) Brottsligt beteende	X		
8) Uppsåt/oaktsamhet			X
9) Utbetalning	X		

Av 133 polisanmälda ärenden inom projektet är det 23 som lett till åtal. Av dessa 23 har 18 lett till fällande dom och 5 till ogillande dom. Därutöver har 4 ärenden resulterat i godkända strafförelägganden. Bland de förmåner som är representerade kan nämnas tillfällig föräldrapenning (9 ärenden), sjukpenning och bostadsbidrag. Brottsrubriceringen är i övervägande fall bedrägeri av normalgraden (18 ärenden). Som andra exempel kan även nämnas grovt bedrägeri, försök till bedrägeri och urkundsförfalskning i brottskonkurrens eller försök till bedrägeri medelst urkundsförfalskning. De oriktigt utbetalda beloppen varierar från cirka 1 300 kronor upp till cirka 330 000 kronor.

I 9 av de 23 ärenden som varit föremål för domstolsprövning har den tilltalade erkänt gärningen. I övriga ärenden har den tilltalade bestritt ansvar och i flertalet av dessa ärenden åberopat bristande uppsåt att begå brott. Det förekommer också ärenden där den tilltalade haft invändning mot åklagarens påstående om storleken av det oriktigt utbetalda beloppet. I de ärenden där det funnits ett erkännande från den tilltalade har tingsrätternas domskäl inte innehållit någon annan motivering än att erkännandet stöds av utredningen i övrigt och att åtalet därmed är styrkt. Självklart har domskälens utformning varit annorlunda i de resterande 14 ärendena, där den tilltalade antingen frikänts eller dömts mot sitt nekande. I dessa fall har bevisvärderingen redovisats och en motivering har lämnats till varför/varför inte tingsrätten funnit åtalet styrkt.

För att ge en närmare beskrivning av de ärenden som har lett till åtal och hur tingsrätterna resonerat i sina domskäl, presenteras även i detta avsnitt några utvalda ärenden.⁸⁶ En återkoppling till ärendena görs i kapitel 6.

Fällande domar

1 – Tillfällig föräldrapenning (5 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den tilltalade vid sju tillfällen under en period av drygt två år förmått försäkringskassan att utbetala tillfällig föräldrapenning med sammanlagt drygt 5 000 kronor. I skriftlig försäkran för förmånen i fråga hade den misstänkta vid varje tillfälle intygat att hon avstått från arbete för vård av sjukt barn. Vid försäkringskassans förfrågan hos arbetsgivaren framkom emellertid att den misstänkta vid de aktuella tillfällena antingen arbetat eller varit ledig från arbetet på grund av semester.

Drygt sex månader efter polisanmälan beslutade åklagaren att väcka åtal i ärendet. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten bekräftade den tilltalade de faktiska omständigheterna men bestred ansvar eftersom hon saknat uppsåt att begå brott. Den tilltalade förklarade det inträffade med att det möjligen blivit något fel i rapporteringen mellan arbetsgivaren och försäkringskassan samt att hon inte medvetet lämnat felaktiga uppgifter för att få ”dubbel” ersättning och att det inträffade därför måste ha berott på missförstånd och misstag.

I tingsrättens domskäl angavs att det fanns en blankett, gällande förfrågan om frånvaro hos arbetsgivaren, som inte var fullständigt ifylld och enligt tingsrätten var det därför oklart om den tilltalade verkligen uppburit ersättning från arbetsgivaren för del av dag som föräldrapenning utgått. Åtalet ogillades därför beträffande detta tillfälle. I övrigt ansåg tingsrätten att det var ytterst osannolikt att antingen försäkringskassan eller arbetsgivaren vid så pass många tillfällen, som var aktuella, skulle ha begått något misstag eller att det vid varje tillfälle upp-

⁸⁶ Av praktiska skäl är personerna i ärendena omtalade som kvinnor, se även avsnitt 1.4.

kommit missförstånd när blanketten fylldes i. Beträffande en dag i samband med semesterledighet var det dock inte uteslutet att missförstånd uppkommit eftersom annan arbetsledare än den ordinarie mottagit den misstänkta anmälan. Även för denna dag ogillades åtalet. För övriga dagar och perioder ansåg tingsrätten att det inte fanns någon annan rimlig förklaring än att den tilltalade medvetet lämnat felaktiga uppgifter till försäkringskassan. Tingsrätten fann därmed åtalet styrkt i övriga delar och dömde den tilltalade för bedrägeri till villkorlig dom och femtio dagsböter å 70 kronor.

2 – Tillfällig föräldrapenning (30 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den tilltalade vid 15 tillfällen under en period av knappt ett och ett halvt år förmått försäkringskassan att utbetala tillfällig föräldrapenning med sammanlagt knappt 30 000 kronor. I skriftlig försäkran för förmånen i fråga hade den misstänkta vid varje tillfälle intygat att hon avstått från arbete för vård av sjukt barn. Vid försäkringskassans kontroll med arbetsgivaren framkom emellertid att den misstänkta vid de aktuella tillfällena antingen arbetat eller varit ledig från arbetet på grund av semester alternativt fridagar.

Drygt tre år efter polisanmälan väckte åklagaren åtal i ärendet. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten bekräftade den tilltalade de faktiska omständigheterna men bestred ansvar eftersom hon saknat uppsåt att begå brott. Som förklaring till det inträffade uppgav den tilltalade bland annat att hon uppfattade det som om hon på blanketten för förmånen skulle anteckna de dagar som hon varit hemma för vård av sjukt barn och att försäkringskassan sedan kontrollerade med arbetsgivaren när det gällde arbetsdagar, semester och fridagar. Vidare uppgav den tilltalade att hon måste ha ”missat” texten på blanketten.

Tingsrätten fann den tilltalades förklaring som vag och föga övertygande. Vidare ansåg tingsrätten att texten i blanketten var så tydlig att den tilltalade inte kunde ha undgått att förstå att det som fylldes i var felaktigt. Enligt tingsrättens mening var det uppenbart att den tilltalade uppsåtligen vilselett försäkringskassan att betala ut ersättning. Tingsrätten fann därmed åtalet styrkt och dömde den tilltalade för bedrägeri till villkorlig dom.

Friande domar

3 – Bostadsbidrag (25 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den tilltalade under en period av åtta månader uppburit bostadsbidrag såsom ensamstående trots att den tilltalade varit sammanboende med annan. Det oriktigt utbetalda beloppet uppgick till sammanlagt knappt 25 000 kronor. Försäkringskassan blev uppmärksam på förhållandet genom en uppgift från kronofogdemyndigheten om att den tilltalade sedan en längre tid var sammanboende med annan. Vid försäkringskassans utredning framkom att den påstådde sambon hade varit folkbokförd hos den tilltalade alltsedan inflyttningen i den aktuella bostaden och tidpunkten för beviljandet av bostadsbidraget. Till försäkringskassan uppgav den tilltalade att den påstådde sambon fått använda hennes adress eftersom personen i fråga inte hade någon egen sådan och att den påstådde sambon hade ställt upp för den tilltalade och hennes familj när de hade det besvärligt.

Drygt ett år efter polisanmälan väckte åklagaren åtal i ärendet. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten bestred den tilltalade ansvar för brott under påstående att hon inte hade varit sammanboende under den angivna tiden. Emellertid vidgick den tilltalade att annan person hade varit folkbokförd på hennes adress. Som förklaring uppgav den tilltalade att hon tidigare varit sammanboende med den påstådde sambon och att de tillsammans hade flyttat till den aktuella bostaden. Emellertid hade den tilltalade stora problem med sin tidigare make och kände därför att hon inte klarade av att vara sambo. Detta ledde till att den andre personen flyttade därifrån cirka en månad efter inflyttningen. Därefter bodde denne förmodligen hos olika kamrater. På åklagarens begäran hölls också vittnesförhör med den påstådde sambon, som då var gift med den tilltalade. I förhöret bekräftade vittnet i huvudsak den tilltalades uppgifter.

Tingsrätten angav i sin bedömning att den tilltalades uppgifter vann stöd av vittnesmålet och att det mot den tilltalades nekande samt den förklaring som lämnats av henne och vittnet inte kunde anses styrkt, att de under tid som åklagaren påstått faktiskt sammanbott. Åtalet ogillades därför.

4 – Sjukpenning och föräldrapenning (15 000 kronor)

Ärendet gällde bedrägeri där den tilltalade under perioden den 7 april till den 21 maj visst angivet år erhållit sjukpenning samt under en dag i augusti samma år uppburit föräldrapenning samtidigt som hon hade arbetat. Det oriktigt utbetalda beloppet uppgick till sammanlagt knappt 15 000 kronor. Genom att den så kallade sjukpenningsgruppen (enhet inom försäkringskassan) upptäckte att den tilltalade fått sjukpenning för dagar som hon arbetat, blev försäkringskassan uppmärksam på det inträffade. Vid försäkringskassans förfrågan hos arbetsgivaren framkom att den tilltalade arbetat under pågående sjukskrivningsperiod och period med föräldrapenning. Den tilltalade avhörde inte sedan försäkringskassan berett henne möjlighet att yttra sig.

Omkring sex månader efter polisanmälan väckte åklagaren åtal i ärendet. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten bekräftade den tilltalade de faktiska omständigheterna men bestred ansvar eftersom hon saknat uppsåt att begå brott. Vidare uppgav den tilltalade bland annat att hon inte kände till att hon var sjukskriven även efter den 15 april då – som hon tror – läkarintyget, som utfärdades vid ett läkarbesök i mars, skickades direkt till försäkringskassan. Under alla förhållanden trodde den tilltalade att arbetsgivaren, som har kontakt med försäkringskassan när en arbetstagare blir sjuk, på motsvarande sätt skulle ha kontakt med försäkringskassan när en arbetstagare blir frisk. När den tilltalade omkring den 20 maj fick besked från försäkringskassan om att sjukpenning skulle utbetalas några dagar senare ringde hon försäkringskassan och berättade om sitt arbete. När det gäller tillfället i augusti uppgav den tilltalade att hon endast hjälpt till med en inventering under en och en halv timme och att hon inte vet om någon lön utgick för detta arbete. I vart fall trodde den tilltalade inte att denna korta tid räknades som arbete.

När det gällde sjukpenningen angav tingsrätten i sin bedömning att den tilltalades uppgifter inte kunde vederläggas och inte heller lämnas utan avseende vad gällde tiden fram till dess att lön utgick i maj månad. Enligt tingsrätten måste det då ha stått klart för den tilltalade att hon fortfarande var sjukskriven och att försäkringskassan inte kände till hennes arbete. Den tilltalades uppgift om att då ha kontaktat försäkringskassan i saken fick enligt tingsrättens mening stöd av en journalanteckning från försäkringskassan. Eftersom det inte fanns någon

närmare utredning om vad som förevarit vid samtalet mellan den tilltalade och handläggaren hos försäkringskassan, fann tingsrätten det inte styrkt att den tilltalade underlåtit att upplysa försäkringskassan om att hon inte var berättigad till den utbetalda sjukpenningen. Vad där- efter gällde föräldrapenningen ansåg tingsrätten även i denna del att den tilltalades uppgifter inte kunde vederläggas och inte heller lämnas utan avseende. Det var inte heller visat att den tilltalade verkligen erhållit lön vid det tillfället. Åtalet ogillades därmed i sin helhet.

5.4.4 Påföljdspraxis

Sedan ogillande dom meddelats i 5 av de ärenden som lett till åtal återstår 18 ärenden där den tilltalade dömts till någon form av påföljd. Därutöver tillkommer 4 ärenden där den misstänkte godkänt ett straff- föreläggande. Med andra ord har någon form av påföljd utdömts i totalt 22 av de polisanmälda ärendena. Det kan tilläggas att påföljden för 4 av de dömda personerna även innefattar andra brott, vilket med- för att det endast är möjligt att uttala något om påföljden för brott mot försäkringskassorna i 18 ärenden.

I 12 av dessa ärenden har den tilltalade dömts för bedrägeri (alternativt godkänt ett straffföreläggande) och påföljden har i 11 fall bestämts till villkorlig dom samt i 1 fall till skyddstillsyn. Dessutom har den vill- korliga domen förenats med dagsböter i 7 fall (som till sitt antal varie- rat mellan 30–75 dagsböter) och i 1 fall med en föreskrift om sam- hållstjänst (50 timmar).⁸⁷ De belopp som försäkringskassorna förmåtts att oriktigt utbetala har i dessa mål varierat från cirka 1 300 kronor upp till cirka 60 000 kronor och tillfällig föräldrapenning har varit den förmån som dominerat. Här kan nämnas att åtalet gällande det högst utbetalda beloppet just avsåg tillfällig föräldrapenning. I det fallet hade den tilltalade vid 40 tillfällen försäkrat att hon avstått från för- värvsarbete för att vårda sjukt barn. Tingsrätten bestämde påföljden

⁸⁷ Häribland ingår alltså de 4 ärenden där straffföreläggande godkänts och påföljden har i dessa ärenden bestämts till villkorlig dom som i tre fall förenats med dagsböter.

till enbart villkorlig dom utan att närmare motivera varför huvudregeln⁸⁸ om att förena denna påföljd med böter frångicks.

Endast i ett av de åtalade ärendena har den tilltalade dömts för grovt bedrägeri och påföljden har också i detta fall bestämts till villkorlig dom i förening med 150 dagsböter. I ärendet hade den tilltalade under drygt två år felaktigt tillskansat sig sjukpenning till ett belopp om totalt cirka 330 000 kronor och brottet ansågs mot bakgrund av det betydande värdet som grovt.

I övriga fem ärenden som lett till åtal har det varit fråga om bedrägeri och/eller försök till bedrägeri i konkurrens med urkundsförfalskning samt i ett fall om enbart urkundsförfalskning. Påföljden har även i dessa fall bestämts till villkorlig dom som i tre fall förenats med dagsböter och i ett fall med en föreskrift om samhällstjänst.

Av ovanstående genomgång framgår att den tilltalade i samtliga ärenden, utom i ett, dömts till villkorlig dom som i flertalet fall också förenats med dagsböter.⁸⁹ Tingsrätternas påföljdsval utvisar därmed inga anmärkningsvärda avsteg från den praxis som gäller för den typ av förmögenhetsbrott till vilka de nu aktuella brotten räknas. Vid val av påföljd har rätten nämligen att fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse.⁹⁰ Detta innebär att det finns en presumtion för att ett alternativ till fängelse skall väljas och då i första hand villkorlig dom. Denna presumtion kan dock brytas och som skäl för att döma till fängelse har rätten att beakta brottslighetens straffvärde, dess art och den tilltalades tidigare brottslighet.⁹¹

Med ett brotts *straffvärde* åsyftas en bedömning av dess svårhet. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit samt gärningsmannens avsikter, insikter och motiv.⁹² Ju högre brottets straffvärde är, desto starkare skäl att bestämma påföljden till fängelse i stället för exempelvis villkorlig dom.

⁸⁸ Se 30 kap. 8 § BrB.

⁸⁹ Här i innefattas även de personer som godtagit påföljden i ett strafföreläggande.

⁹⁰ Se 30 kap. 4 § 1 st. BrB.

⁹¹ Se 30 kap. 4 § 2 st. BrB.

⁹² Se 29 kap. 1 § 2 st. BrB.

För det fall brottet har ett straffvärde motsvarande ett års fängelse eller mer anses det föreligga en presumtion för att bestämma påföljden till fängelse.⁹³

I de ärenden som varit föremål för domstolsprövning har tingsrätterna alltså inte i något fall ansett att straffvärdet varit så högt att fängelse av den anledningen borde ha valts som påföljd.⁹⁴ Detta gäller därmed även ärendet avseende grovt bedrägeri där den tilltalade felaktigt uppburit sjukpenning med cirka 330 000 kronor. Enligt tingsrätten var straffvärdet visserligen betydande, men påföljden kunde ändå stanna vid villkorlig dom i kombination med ett kraftigt bötesstraff. I praxis har också andra förmögenhetsbrott, som bedömts som grova men likväl inte varit av speciellt allvarlig natur, föranlett villkorlig dom.⁹⁵ Brottslighetens straffvärde har i ett av dessa fall, där en butikschef i en skoaffär under fyra års tid förskingrade cirka 200 000 kronor, ansetts uppgå till i vart fall fängelse tio månader.⁹⁶ Straffvärdet var därmed inte så högt att det fanns en presumtion för fängelse och av den anledningen bestämdes påföljden till villkorlig dom. I ett annat avgörande dömdes en postkassörska för bland annat grov förskingring och stöld avseende nästan en halv miljon kronor till fängelse i ett år. Straffvärdet motsvarade i detta fall mer än fängelse i ett år men straffets längd påverkades av att den tilltalade avskedats från sin anställning och kommit under viss psykisk press inför konsekvenserna av brotten.⁹⁷

Som ovan angetts är det inte bara straffvärdet som skall beaktas vid påföljdsvalet utan även brottslighetens *art*. Vissa brott anses nämligen motivera fängelse trots att straffvärdet i det enskilda fallet inte är särskilt högt. Det rör sig alltså om brott som av allmänpreventiva skäl normalt anses skola medföra ett kort fängelsestraff. Som exempel på brottstyper som enligt förarbetena är att betrakta som så kallade artbrott kan nämnas rattfylleri, vissa brott mot vapen- och jaktlagstift-

⁹³ Prop. 1987/88:120 s.100.

⁹⁴ Här i innefattas inte de fyra ärenden där domen mot de dömda personerna även innefattar andra brott.

⁹⁵ Se till exempel NJA 1989 s. 810 och NJA 1992 s. 190 och s. 470.

⁹⁶ NJA 1992 s. 470.

⁹⁷ RH 1996:2.

ningen, olovlig vistelse i riket enligt utlänningslagen, vissa former av misshandel och våld mot tjänsteman samt vissa typer av skattebrott.⁹⁸

När det gäller bedrägeri eller, som i förevarande fall, försäkringsbedrägeri så har denna brottstyp varken enligt förarbetena⁹⁹ eller senare praxis till sin art ansetts vara sådan att fängelse generellt sett skall vara normalpåföljden. Att notera är dock att Riksåklagaren i ett fall år 1992 och i ett annat fall år 1993 gjort försök att plädara för att försäkringsbedrägerier skall anses vara ett så kallat artbrott.¹⁰⁰

Vid det första avgörandet, som gällde bedrägeri mot ett försäkringsbolag, hävdade Riksåklagaren att allmänpreventiva hänsyn gör sig i särskilt hög grad gällande vid försäkringsbedrägeri med hänsyn till att olika former av bedrägeri mot försäkringsbolag ökat under senare tid. Högsta domstolen hänvisade i sin bedömning till uttalande i förarbetena¹⁰¹ om att det inte föreligger några hinder för att vid bedömningen av brottslighetens art såsom skäl för fängelse exempelvis beakta om en brottslighet blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former. Högsta domstolen godtog därmed i princip Riksåklagarens argumentation men uttalade, att det inte fanns några direkta belägg för en sådan ökning av brottsfrekvensen under senare tid, att detta kunde tillmätas särskild vikt vid bedömningen. I detta avseende hänvisade Högsta domstolen till att antalet anmälda försäkringsbedrägerier legat på en tämligen konstant nivå alltsedan brottskategorin började specificeras i polisstatistiken och att det inte fanns några andra säkra uppgifter om försäkringsbedrägeriernas omfattning.

Såsom ytterligare argument framhöll Riksåklagaren att försäkringsbedrägerier är en brottstyp som är svår att förebygga och upptäcka. Högsta domstolen uttalade att omständigheter av sådant slag otvivelaktigt borde kunna beaktas vid bedömningen av om ett visst slags brottslighet skulle anses vara av den arten att fängelse borde följa. Emellertid ansåg Högsta domstolen att försäkringsbedrägerier inte skiljde sig typiskt sett i sådan grad från bedrägerier i allmänhet, att de

⁹⁸ Prop. 1987/88:120 s. 100.

⁹⁹ Se till exempel prop. 1987/88:120 s. 100.

¹⁰⁰ NJA 1992 s. 190 och NJA 1993 s. 746.

¹⁰¹ Bland annat prop. 1987/88:120 s. 37 och 100.

med hänsyn till sin art borde vara föremål för en mera generell särbehandling i påföljdshänseende.

I det andra avgörandet, som också gällde försäkringsbedrägeri mot ett försäkringsbolag, framförde Riksåklagaren argument av liknande slag. Högsta domstolen gjorde emellertid samma bedömning som i föregående fall.

Som ett tredje skäl för fängelse har rätten, som tidigare nämnts, att beakta den tilltalades *tidigare brottslighet*. Av de ärenden som behandlats under detta avsnitt är det endast i ett fall som tidigare brott haft betydelse för påföljden. Personen i fråga dömdes då för bedrägeri till villkorlig dom och samhällstjänst. För att samhällstjänst skall komma i fråga krävs att domstolen vid sin bedömning ansett att det finns skäl att döma till fängelse, men att denna påföljd i det enskilda fallet kan ersättas av villkorlig dom med samhällstjänst eller skyddstillsyn med samhällstjänst.

I de ärenden som varit föremål för domstolsprövning har således med undantag av ett fall varken brottslighetens straffvärde, dess art eller den tilltalades tidigare brottslighet utgjort skäl att döma till fängelse. Möjligen skulle bedömningen kunna bli annorlunda om det fanns en tillförlitlig officiell kriminalstatistik som utvisade att ifrågavarande brottslighet blivit mer utbredd (jämför Högsta domstolens uttalande i det första fallet). Som anmärkts ovan i avsnitt 3.2 har det noterats att antalet brott som registreras av polisen och som sedan publiceras i den officiella kriminalstatistiken skiljer sig från verkligheten.

6 Möjliga orsaker till att fler ärenden inte lett till åtal

6.1 Inledning

I detta kapitel är avsikten att närmare redogöra för hur försäkringskassornas polisanmälningar svarar mot RFV:s riktlinjer och om det därav går att sluta sig till förekomsten av ”bättre” och ”sämre” polisanmälningar. Fråga är också om vilken inverkan polisanmälningarnas kvali-

tet haft på besluten under rättsprocessen. Är det möjligen så att de polisanmälningar, som lett till åtal varit av bättre kvalitet än de som avslutats på ett tidigare stadium eller har det i stället funnits andra faktorer än polisanmälningarnas kvalitet som inverkat på polis och åklagares beslut?

6.2 Polisanmälningarnas kvalitet

6.2.1 Innehållet i polisanmälningarna i förhållande till RFV:s riktlinjer

Av de tabeller som presenterats i kapitel 5 kan direkt utläsas att innehållet i polisanmälningarna svarar mot flertalet av de riktlinjer som RFV ställt upp i sin vägledning år 2004. Tabellerna utvisar också, att det innehållsmässigt inte föreligger några större skillnader mellan de polisanmälningar, som lett till åtal (tabell 6) och de anmälningar som avslutats på ett tidigare stadium i rättskedjan (tabell 4 och 5). I stället kan det konstateras att de anmälningar, som lett till åtal avviker från riktlinjerna på exakt samma punkter (riktlinje 6 och 8)¹⁰² som anmälningar, där förundersökningen inte har fullföljts. På samma sätt förhåller det sig med de anmälningar där förundersökning inte har inletts, men där tillkommer ytterligare en riktlinje som sällan är uppfylld (riktlinje 5).

Om man bortser från de nio polisanmälningar, där förundersökning inte har inletts, har således 75 till 100 procent av polisanmälningarna ett innehåll som överrensstämmer med RFV:s riktlinjer utom i två avseenden. Till en början saknas i flertalet av ärendena uppgift om vilken information som försäkringskassan lämnat till den försäkrade om rätten till förmånen och uppgift om när samt hur informationen har lämnats (riktlinje 6). På samma sätt förhåller det sig med uppgift om varför försäkringskassan bedömer att den försäkrade handlat uppsåtligt eller i vart fall oaktsamt (riktlinje 8).

Även om ett visst samband kan anses föreligga mellan de båda riktlinjerna finns det knappast anledning anta att avsaknaden av försäkrings-

¹⁰² För information om vad som åsyftas med respektive riktlinje hänvisas till avsnitt 4.2.2.

kassans uppfattning om varför den försäkrade handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet inverkat direkt på besluten under rättsprocessen. Att göra uppsåts- respektive oaktsamhetsbedömningen ankommer naturligtvis på polis och åklagare.

Möjligen är förhållandet något annorlunda, när det gäller uppgiften om vilken information försäkringskassan lämnat till den enskilde. Det är nämligen vanligt förekommande att de försäkrade vid felaktiga utbetalningar till exempel gör gällande, att de inte förstått hur blanketten i fråga skulle fyllas i eller att de inte kände till att ändrade förhållanden skulle anmälas till försäkringskassan. Vid sådana förklaringar från den misstänktes sida kan det i vissa fall bli svårt för åklagaren att bevisa att den misstänkte medvetet lämnat felaktiga uppgifter till försäkringskassan. För att kunna avgöra uppsåtsfrågan är det alltså väsentligt att känna till om den försäkrade har informerats om sina rättigheter och skyldigheter samt att denne förstått innebörden därav.

Att sådan information inte uttryckligen lämnats i fler ärenden kan möjligen förklaras av den förmån som varit aktuell. Vid exempelvis tillfällig föräldrapenning, som förekommer i ett relativt stort antal ärenden, innehåller blanketten tydliga anvisningar om dess ifyllande och vad som krävs för att vara berättigad till ersättningen i fråga. Någon ytterligare information kan i dessa fall vara svårt för försäkringskassan att lämna. Det finns dock andra förmåner där informationen är av större vikt. I detta hänseende kan förmåner såsom sjuklön och sjukpenning nämnas där det är fråga om ett trepartsförhållande (försäkringskassa, arbetsgivare och arbetstagare). För såväl arbetsgivare som arbetstagare kan det vara svårt att utan utförlig information veta vilka skyldigheter, som åligger dem i samband med att arbetstagaren är sjukskriven.

Av det sagda följer att det är viktigt, att den försäkrade har fått information om de rättigheter och skyldigheter, som gäller för den aktuella förmånen och att detta framgår av polisanmälan. Vikten av information från försäkringskassans sida får dock antas variera något beroende av förmånen i fråga. Det bör också framhållas, att även de polisanmälningar, som lett till åtal, haft samma brister som övriga anmälningar. I dessa fall tycks alltså avsaknaden av information inte ha haft någon avgörande betydelse.

Även om det sammanfattningsvis kan sägas, att det finns vissa brister i en del av polisanmälningarna (mer härom nedan) finns det alltså inget som tyder på att de anmälningar, som lett till åtal, innehållsmässigt varit ”bättre” än övriga.

6.2.2 Bättre och sämre polisanmälningar

Trots att polisanmälningarna rent innehållsmässigt inte uppvisar några större skillnader finns det ändå anledning att ta upp förekomsten av ”bättre” och ”sämre” anmälningar. I sammanhanget bör dock framhållas, att många försäkringskassor haft en god kvalitet på sina polisanmälningar, vilket inneburit att dessa varit både väldokumenterade och väldisponerade. Det framgår också klart att många försäkringskassor lagt ned ett omfattande arbete vid såväl upprättandet av polisanmälan som sammanställningen av bakgrundsmaterialet.

Som ovan antytts finns det emellertid också polisanmälningar av sämre kvalitet. De brister, som kunnat noteras, är av skiftande slag. Som exempel på bristfälliga anmälningar kan nämnas anmälningar utan sammanställning av oriktigt utbetalda belopp, en knapphändig beskrivning av händelseförloppet i ärendet, anmälningar där bakgrundsmaterialet varit bristfälligt eller saknat struktur och anmälningar med ofullständiga eller obegripliga journalanteckningar. Denna typ av polisanmälningar leder givetvis till att det krävs en betydande arbetsinsats från den polis eller åklagare som skall sätta sig in i ärendet.

Av de brister, som här nämnts, finns det anledning att särskilt beröra försäkringskassornas journalanteckningar. Det har nämligen noterats, att även försäkringskassor med en god kvalitet på sina polisanmälningar har haft vissa brister i detta avseende. Vikten av utförliga journalanteckningar framgår inte minst av det förhållandet att det bland ärendena finns exempel på fall där en knapphändig journalanteckning bidragit till att åtalet ogillats (se ärende 4 i avsnitt 5.4.3). Denna situation hade möjligen kunnat undvikas om journalanteckningen innehållit information om vad som förevarit i ett samtal mellan den misstänkte och försäkringskassans handläggare.

6.2.3 Polisanmälningarnas kvalitet – betydelse för besluten under rättsprocessen

Även om vissa brister noterats i en del av polisanmälningarna finns det inget som tyder på att de anmälningar, som lett till åtal innehållsmässigt varit ”bättre” än övriga. Orsaken till att inte fler av de polis-anmälda ärendena resulterat i åtal torde därför inte, annat än i vissa fall, kunna förklaras av brister i polisanmälningarna. Förklaringen till varför så få polisanmälningar leder till åtal bör därför sökas bland andra faktorer.

En sak, som det finns anledning att fundera över i detta sammanhang, är vilka krav, som kan och bör ställas på den utredning som försäkringskassorna gör före en polisanmälan. Är det möjligen så att det i praktiken ställs högre krav i de fall anmälaren är en administrativ myndighet såsom försäkringskassan? Av naturliga skäl måste svaret bli att försäkringskassan har en mer långtgående utredningsskyldighet än en privatperson, som utsatts för brott. Det är enbart försäkringskassan, som har närmare kännedom om de omständigheter som kan konstituera ett eventuellt brott i det enskilda fallet. Försäkringskassan har nämligen beviljat den försäkrade en förmån och därefter upptäckt, att den försäkrade inte varit berättigad till förmånen. För att förundersökning skall inledas har alltså försäkringskassan att förse polis och åklagare med en utredning om dessa förhållanden. Ett högre krav på försäkringskassans polisanmälningar kan också förklaras av den komplexitet, som reglerna inom socialförsäkringssystemet ibland innebär och att såväl polisens som åklagarens erfarenheter inom detta lagstiftningsområde kan vara något begränsade. Även om det är polis och åklagares ansvar att utreda brott, ligger det i försäkringskassans intresse att förse utredningen med erforderligt material. Det sagda innebär dock inte, att försäkringskassan har att vidta åtgärder, som det egentligen åligger polis och åklagare. Var gränsen går mellan de involverade parternas utredningsskyldighet är en mycket intressant fråga, men tillhör en diskussion som inte närmare kan föras inom ramen för denna rapport.

6.3 Andra inverkanse faktorer

6.3.1 Allmänt om andra inverkanse faktorer

Det är alltså i huvudsak inte bristfälliga polisanmälningar, som utgör förklaringen till att inte fler ärenden lett till åtal, utan orsaken får i stället sökas bland andra faktorer. Vilka dessa faktorer är låter sig svårligen besvaras och det är troligtvis även så att det många gånger rör sig om flera faktorer i samverkan. Det faktum att det i flertalet ärenden saknats tillgång till förundersökningsmaterialet begränsar också möjligheten att göra en djupare analys av dessa faktorer. Det material, som funnits tillgängligt, ger dock vissa indikationer om varför inte fler ärenden lett till åtal.

6.3.2 Bevisproblem

Till en början råder det ingen tvekan om att det föreligger bevisproblem i många av de aktuella ärendena. Detta framgår inte minst av det förhållandet att 65 av de 106 polisanmälningar som inte lett till åtal, skrivits av med motiveringen att brott inte kan styrkas. Det är emellertid svårt att veta om detta är det egentliga skälet i så pass många ärenden. I vart fall förekommer det ärenden, där det finns skäl att anta att det funnits andra bidragande orsaker. Som exempel kan nämnas ärenden, där förundersökningen lagts ned med den ovan angivna motiveringen eller med motiveringen att brottsligt uppsåt inte torde kunna styrkas, utan att något förhör hållits med den misstänkte. Borde inte den misstänkte ha lämnat någon förklaring till det inträffade, innan det kan sägas att brott eller brottsligt uppsåt inte kan styrkas? Varför har till exempel den försäkrade vid upprepade tillfällen på heder och samvete försäkrat att hon eller han avstått från förvärsarbete för vård av sjukt barn, när hon eller han i själva verket har arbetat och vilken är den försäkrades förklaring till att inte ha kontaktat försäkringskassan, när ”dubbel” ersättning utbetalats?

Ser man till de ärenden som refererats i avsnitten 5.2.2 och 5.3.2 och som har avslutats med nu aktuell beslutsmotivering framstår också beslutet i vissa fall som fullt förståeligt, medan andra fall ger upphov till vissa frågetecken.

Vad först gäller de båda ärenden där förundersökning inte har inletts (5.2.2), är det självklart så att brott kan vara svårt att styrka i det fallet där den misstänkta säger sig ha glömt bort att arbete har utförts under vissa timmar några enstaka dagar som tillfällig föräldrapenning begärts. Något annorlunda framstår förhållandena i ärendet gällande underhållsstöd och bostadsbidrag, där den misstänkta i uppgift till försäkringskassan vidgått att ersättning beviljats och utbetalats på felaktiga grunder. Varför syntes det i det fallet inte finnas förutsättning att styrka brott eller i vart fall att inleda förundersökning?

På liknande sätt förhåller det sig i de fyra ärenden där förundersökningen har lagts ned (5.3.2). Är det verkligen möjligt att såsom i det första fallet göra bedömningen, att brott inte kan styrkas, när förhör inte hållits med den misstänkta? Självklart blir beslutet enklare att förstå i det andra respektive tredje fallet där den misstänkte vid polisförhör lämnat någon form av förklaring till det inträffade. Även om dessa förklaringar kan verka mer eller mindre rimliga är det svårt, att utifrån handlingarna göra någon bedömning av beslutets riktighet. Rent objektivt synes dock omständigheterna i det andra fallet gällande tillfällig föräldrapenning vid nio tillfällen, där den misstänkta förklarade det inträffade med brister i arbetsgivarens rapportering, kunna jämföras med de båda ärenden rörande denna förmån, som lett till åtal och fällande dom (5.4.3). I ett av de åtalade fallen hade nämligen den misstänkta en liknande förklaring och där ansåg tingsrätten att det var ytterst osannolikt att misstag eller missförstånd uppkommit hos försäkringskassan eller arbetsgivaren vid så pass många tillfällen, som det var fråga om i det fallet (sju tillfällen). Vad slutligen gäller det fjärde ärendet rörande förtidspension har inte något förundersökningmaterial funnits tillgängligt. Även om det framstår som om den misstänkta i uppgift till försäkringskassan i princip erkänt brott är det fullt möjligt, att andra uppgifter framkommit under förundersökningen. Här hade det varit av vikt om försäkringskassan följt upp ärendet och informerat sig om bakgrunden till beslutet.

Av det sagda följer sammanfattningsvis att bevisproblem föreligger i många ärenden men också att det finns anledning att anta, att detta inte utgjort det egentliga skälet till förundersökningens nedläggande i samtliga dessa ärenden.

6.3.3 Förundersökningsbegränsning

I vissa av försäkringskassornas ärenden (åtta ärenden) har förundersökningen lagts ned med hänvisning till reglerna om förundersökningsbegränsning.¹⁰³ Enligt den bestämmelse, som åklagaren därvid hänfört sig till, får förundersökningsbegränsning bara ske om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom åtgärden. Eftersom försäkringskassorna i regel inte framställt något enskilt anspråk i sina polisanmälningar, torde det i huvudsak vara det allmänna intresset, som varit av betydelse. Frågan blir då om det kan sägas att något sådant intresse åsidosätts genom besluten i nu aktuella fall.

Möjligen skulle det här kunna göras gällande, att åklagarens beslut leder till att likartade fall bedöms olika, vilket enligt förarbetena talar mot förundersökningsbegränsning.¹⁰⁴ Behandlas inte till synes likartade fall olika om man jämför de fall av tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag, som i avsnitt 5.4.3 lett till åtal, med de fall gällande samma förmåner i avsnitt 5.3.2, där förundersökningen lagts ned på nu angiven grund? Emellertid bygger åklagarens ställningstagande i en fråga om förundersökningsbegränsning på en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet och det är därför inte möjligt att ha några direkta synpunkter på nu angivna fall.

6.3.4 Övriga skäl till förundersökningens upphörande

Som tidigare redovisats i avsnitt 5.3.2 har det funnits ett flertal motiveringar för åklagarens nedläggningsbeslut. I de fall där exempelvis den misstänkte lämnat landet, avlidit eller där gärningen inte utgjort brott har det givetvis inte längre funnits skäl att fullfölja förundersökningen. På samma sätt förhåller det sig med de ärenden där brotten är preskriberade. När det gäller dessa ärenden finns det i och för sig anledning att fråga sig varför det i vissa, till synes okomplicerade, fall dröjt flera år mellan polisanmälan och beslutet om förundersökningens nedläggande.

¹⁰³ Angående förundersökningsbegränsning, se avsnitt 2.2.3

¹⁰⁴ Prop. 1984/85:3 s. 22 och s. 54 f.

En annan omständighet, som det i sammanhanget kan finnas anledning att beröra, är betydelsen av storleken på beloppen i ärendena. Fråga är om polis och åklagare, som någon av försäkringskassornas anmälare antytt, låter beloppens storlek ha den inverkan att polisanmälningar avseende låga belopp i stor utsträckning leder till avskrivning. Granskningen av polisanmälningarna ger dock inget direkt stöd för en sådan uppfattning. Visserligen kan i sammanhanget diskuteras vad som utgör ett lågt belopp, men sett i relation till storleken på de belopp, som förekommer i anmälningarna, kan belopp understigande 10 000 kronor räknas till denna kategori. Att det inte är beloppet som är avgörande för om polis/åklagare utreder ärendet får då stöd av bland annat det förhållandet, att flera av de ärenden, som lett till åtal (alternativt strafföreläggande), tillhör denna beloppskategori.

Vid genomgången av polisanmälningarna har vidare noterats att det förekommer några få försäkringskassor där ett flertal ärenden lett till åtal, medan andra försäkringskassor fått samtliga ärenden avskrivna. Som tidigare angetts, kan dessa skillnader inte direkt förklaras av polisanmälningarnas kvalitet. Däremot finns det skäl att anta att en god dialog mellan polis/åklagare och försäkringskassans handläggare haft betydelse för resultatet. Det har nämligen framkommit att de försäkringskassor, vilkas ärenden i stor omfattning lett till åtal, har haft en mycket god dialog med polis/åklagare.

7 Avslutande reflektioner

Kan det då sägas vara riskfritt att fuska med de olika bidrag och ersättningar inom socialförsäkringssystemet som försäkringskassan administrerar? Mot bakgrund av att det finns ett visst antal polisanmälda ärenden som resulterat i åtal och fällande dom måste svaret bli nekande. Risken för att bli dömd för brott gentemot försäkringskassan framstår dock inte som särskilt överhängande. Till en början finns det nämligen skäl att anta att många brott aldrig ens upptäcks av försäkringskassorna. När fusk väl upptäckts och polisanmäls sker en selektion av ärendena hos polis och åklagare, vilket medför att endast ett fåtal av de polisanmälda ärendena resulterar i åtal. Inte heller de åtalade ärendena leder alltid till en fällande dom.

I denna rapport har det också uppmärksammat att risken för lagföring varierar något beroende av var i landet som ärendet handlagts. Som ovan angetts har det nämligen framkommit att polisanmälningar från vissa försäkringskassor ofta lett till åtal, medan andra försäkringskassor fått samtliga ärenden avskrivna. Detta har skett trots att det inte kunnat konstateras några skillnader rent innehållsmässigt mellan polisanmälningarna. I stället synes en god dialog mellan polis/åklagare och försäkringskassans handläggare ha haft en positiv inverkan på antalet ärenden som lett till åtal. Det torde därför vara av stor vikt att samarbetet mellan de brottsutredande myndigheterna och försäkringskassorna förbättras. En förväntad effekt av ett sådant samarbete är att det kan leda till att antalet åtal och fällande domar ökar och att rättstillämpningen därmed blir mera likformig över landet. Detta är naturligtvis av yttersta vikt för tilltron till försäkringssystemet och de rättsvårdande myndigheterna samt inte minst för de enskildas rättsäkerhet.

Som konstaterats i rapporten har polis och åklagare hänvisat till olika skäl för att lägga ner förundersökningarna. Även om det många gånger finns såväl bevisproblem som andra problem har omständigheter framkommit, som tyder på att fusk med försäkringskassornas förmåner inte är ett högt prioriterat område för polis och åklagare. För att bekämpa fusk mot försäkringskassorna är det således av vikt att ärendena får en högre prioritet.

Även om det i huvudsak inte är bristfälliga polisanmälningar som utgjort förklaringen till att inte fler ärenden lett till åtal, har det i rapporten ändå framkommit att polisanmälningarna kan förbättras. Till en början måste försäkringskassorna bli bättre på att informera den försäkrade om villkoren för förmånen i fråga och dokumentera detta i ärendet. Vidare bör journalanteckningarna alltid vara utförliga och systematiska, vilket även gäller övriga handlingar som bifogas en polisanmälan. När det sedan gäller polisanmälda ärenden, som inte lett till åtal kan det vara av vikt för försäkringskassornas fortsatta arbete med misstänkt fusk att informera sig om bakgrunden till nedläggningsbeslutet.

För en mer effektiv bekämpning av fusk mot de socialförsäkringsförmåner som administreras av försäkringskassorna är det sammanfattningsvis av vikt att alla involverade parter utför sina respektive uppgifter på ett fullgott sätt.

Litteratur- och källförteckning

Litteratur

Brottsförebyggande rådet, Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003. BRÅ-rapport 2004:3, Fritzes, Stockholm 2004.

Brottsförebyggande rådet, När olyckan inte är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring, BRÅ-rapport 2005:10, Fritzes, Stockholm 2005.

Bring, Thomas (red.), Diesen, Christian och Schelin, Lena, Förundersökning. 2 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm 1999 (Cit. Bring).

Ekelöf, Per Olof och Boman, Roberth, Rättegång V. 7 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm 1998 (Cit. Ekelöf, Rättegång V).

Ekelöf, Per Olof, Ett problem med avseende på hemlig avlyssning, SvJT 1982 s. 654–663.

Elwing, Carl M., Tillräckliga skäl, Studier över förutsättningarna för allmänt åtal, Lund 1960 (Cit. Elwing).

Gullnäs, Ingvar, Fitger, Peter, Eklycke, Lars och Eksborg, Ann-Louise, Rättegångsbalken 1–4, Norstedts Juridik, Stockholm 1984–2004 (Cit. Fitger).

Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne, Brottsbalken, En kommentar, Del I (1–12 kap.). Uppl. 3:1. Norstedts Juridik AB, Stockholm 2002 (Cit. Brottsbalkskommentären).

Sterzel, George, Studier rörande påföljdspraxis m.m. 2 uppl. Jure AB, Stockholm 2001 (Cit. Sterzel).

Källor

SOU 1976:47. Färre brottmål

SOU 1992:61. Ett reformerat åklagarväsende, del A

Proposition 1981/82:41. Regeringens proposition om förundersökningsbegränsning m.m.

Proposition 1984/85:3. Regeringens proposition om åtalsunderlåtelse

Proposition 1984/85:100. Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86, bilaga 4

Proposition 1987/88:120. Regeringens proposition om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.)

Proposition 1994/95:23. Ett effektivare brottmålsförfarande

Övrigt

Brottsförebyggande rådet, Kodning av brott vid anmälningar respektive misstankar om brott, Stockholm maj 2005, tillgänglig på BRÅ:s webbplats, www.bra.se.

Riksförsäkringsverket, RFV, Fusk?, Vägledning 2004:1, Stockholm 2004.

Riksförsäkringsverket, RFV, Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning, Dnr 5601/2004, Stockholm 2004.

Riksförsäkringsverket, RFV, Socialförsäkringen, Årsredovisning för budgetåret 2004, Stockholm 2005.

Praxis

Högsta domstolen

NJA 1982 s. 645

NJA 1989 s. 810

NJA 1992 s. 190

NJA 1992 s. 470

NJA 1993 s. 746

Hovrätten

RH 1996:2

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
FUK	Förundersökningskungörelse (1947:948), omtryckt i SFS (1969:589)
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
Prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken
RH	Rättsfall från hovrätterna
SekrL	Sekretesslagen
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

I serien Analyserar har följande skrifter publicerats under år 2005:

- 2005:1 Råd att umgås – en analys av umgängesavdrag inom underhållsstödet
- 2005:2 I gemenskapen – Rapport från forskarseminarium i Umeå 26–27 januari 2005
- 2005:3 Utbetalning av familjeförmåner med stöd av EG-lagstiftningen under 2004
- 2005:4 Att leva på kassan. Allmän försäkring och lokal kultur
- 2005:5 Sjukskriven i onödan?
- 2005:6 Alltjämt ojämnt. Hur kvinnor och män nyttjar socialförsäkringen
- 2005:7 Socialförsäkringstaket och föräldralön – ekonomi vid föräldraledighet
- 2005:8 Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2003–2006
- 2005:9 Merutgifter i handikappersättningen
- 2005:10 Leder misstänkt fusk till åtal? En studie av polisanmälda ärenden från försäkringskassorna

Leder misstänkt fusk till åtal?

En studie av polisanmälda ärenden från försäkringskassorna

Rapporten bygger på en granskning av Försäkringskassans polisanmälda ärenden gällande misstänkt fusk med ersättningar och bidrag inom socialförsäkringen. Granskningen har utförts av hovrättsassessor Anette Ohlsson med tjänstgöring som lärare vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Det huvudsakliga föremålet för granskningen har varit att belysa möjliga orsaker till det faktum, att så få av de polisanmälda ärendena lett till åtal. Frågan har varit om resultatet kan förklaras av brister i Försäkringskassans polisanmälningar eller om det kan sägas att åtal borde ha väckts i fler ärenden.

Resultatet visar att många av Försäkringskassans länsorganisationer har haft en god kvalitet på sina polisanmälningar, vilket inneburit att dessa varit både väldokumenterade och väldisponerade. Det finns emellertid också polisanmälningar som har uppvisat brister av skiftande slag. Den närmare innebörden av dessa brister redovisas i rapporten, där det också lämnas förslag på förbättringsåtgärder.