西班牙社会保障行政法律服务司的欺诈反制工作

玛利亚·索拉雅·阿玛娅·碧乐尔

西班牙社会保障基金总会中央法律服务团首席律师



**Social Protection Reform Project**

**中国-欧盟社会保障改革项目**

**一、导论**

一·1 目的与手段

一·2 欺诈反制工作是社会保障体系可持续性的保障

**二、社会保障行政法律服务司在欺诈反制工作中的作用**

二·1 社会保障行政法律服务工作

二·2 欺诈反制工作与法制改革

二·3 加强行政协调与合作

**三、2012/7号组织法（12月27日颁布），即1995/10号组织法（11月23日颁布）之修正案，关于税务与社会保障领域信息透明与欺诈反制的刑律条款（国家公告署2012年12月28日官方公告）**

三·1《第307条》所规定之社会保障缴费欺诈：普通行为

三·2《第307条（二）》所规定之社会保障缴费欺诈：严重行为

三·3《第307条（三）》所规定之社会保障福利欺诈行为

三·4 相关判决案例

三·5 关于法律改革

一、导论

一·1 目的与手段

基于“中欧社会保障改革项目”的框架，2015年9月2日-4日中国代表团将受邀访问西班牙就业与社会保障部。根据组织方的规范与指导意见，本文将主要介绍社会保障行政法律服务司在其专职范围内、通过法律服务司长、及遵照社会保障国务秘书的指示进行欺诈反制工作时所运用的各项办法。

本文将介绍多方面事务（包括各项工作、法律改革提案和部门间协作）所运用的办法。所述诸项工作均由社会保障行政法律服务司执行。我本人亦曾是法律服务司工作领导小组成员，嗣后在社会保障行政法律服务司负责刑律事务与社会保障欺诈反制事务，现在担任社会保障基金总会（现称TGSS）中央法律服务团首席律师。

本文将特别分析《2012/7号组织法（2012年12月27日颁布）》中关于违反社会保障制度行为的新规定。该法修正了《1995/10号组织法（1995年11月23日颁布）关于税务与社会保障领域信息公开与欺诈反制的刑律条款》。

本文将从现行各项办法的设计、进行、目标达成与基本视角开始介绍，然后介绍已经援引法律改革成果的判决案例，最后是对已经启动的法律改革进行评价。

1.2. 欺诈反制工作是社会保障体系可持续性的保障

社会保障体系，特别是其分配体系（如西班牙社会保障体系中的分配体系）所面临的主要问题就是其可持续性问题。

正因如此，又加上其他如人口老龄化、预期寿命增长、工作与退休人员比例变化等因素的影响，欺诈行为成了可持续性问题的基础性威胁。

该问题在经济与财政危机时期极其严峻。正如欧洲在最近几年所面临的问题一样，欺诈行为已成为社会保障体系最严重的潜在经济风险。

为此，针对欺诈行为及其后果而采取的管控与反制措施，除了能有效阻止任何违法擦边行为及推进公众对社会保障体系的正确认知之外，已成为预防与规制经济可持续性风险的绝佳方式之一。

西班牙《2012年国家改革方案》所涵盖的、2012年4月27日由内阁通过并送呈欧洲联盟与欧洲委员会的《劳动与社会保障欺诈反制计划案》正是针对此问题的。

在《2012年国家改革方案》所设计的经济战略框架内，针对公共社会保障体系可持续性与充足性的保障办法涉及以下三大方面：

* 养老金体系的自我运转问题；
* 社会保障管理体系的充足性问题；
* 针对社会保障欺诈行为的反制计划。

鉴于欺诈问题是最关键、也是最致命的，《2012年国家改革方案》着重强调了其对公共基金的重大影响。因为目前社会保障基金收入较低，社会保障体系的可持续性正处在风口浪尖。

为此，《欺诈反制计划案》中所制定的办法被预设为一项特殊工具，用以“终结各种因降低劳动者经济权益而造成社会保障基金收入不足、通过不正当或不公平手段获取社会福利以及对遵守义务的企业推行不正当竞争的行为”。

因此，为了规制损害劳动者社会和劳动权益的行为、防范对遵守义务的企业推行不正当竞争的行为，《欺诈反制计划案》着重设定了一些经济性目标，旨在促进劳资双方完成法定义务、扩大对非正规经济（灵活就业）的社保覆盖，并防止因为非法获取社保福利而损害社会保护体系稳定的行为。

为达成目标，《欺诈反制计划案》设计了针对社保体系两大环节（即资金缴纳与福利发放两大方面）欺诈行为的反制办法。这两方面是欺诈行为多发的环节。而所设计的办法则集中解决：

* 非正规就业（灵活就业）辨识问题；
* 社保福利认领环节中的欺诈反制办法；
* 社保奖励与其他激励机制的管理办法。

各项办法均以法律形式出现。其中《关于税务和社会保障领域信息透明与欺诈反制刑律条款》（本文后续部分涉及）及行政组织与协调机制两方面的改革必须得到重视。

为此，2013年、2014年和2015年所进行改革工作持续推进了2012年所制定的《欺诈反制计划案》，增强了组织办法，同时推进了部门间在欺诈反制工作中的协调机制。

为使任务更加明确，西班牙《2015年国家改革方案》重点强调继续推行2012-2013年《欺诈反制计划案》，同时还附带相关部门之间的多项合作协议，其目的在于增强欺诈反制工作的效果。此外还引入了多项新办法，如新型企业缴费支付体系及新订劳动监察法律。

《2015年国家改革方案》对《反欺诈计划案》执行工作进行了评价，其中强调：《计划案》通过以来，针对非正规就业和社会保障欺诈行为的反制工作所产生的总体预估经济效益为92.71亿欧元（在2015年1月-5月间为16.43亿欧元）；另一方面，《计划案》通过以来，有203,206个非正规工作岗位获得查证，有88,354个社会保障虚假登记案例被清除。

由此可以总结：欺诈反制政策对社会保障体系可持续性的贡献相当显著。

二、社会保障行政法律服务司在欺诈反制工作中的作用

二·1 社会保障行政法律服务工作

在西班牙立法体制内，社会保障行政法律救助基于法律建议、社保行政体系管理与服务机构参与的审判代理与辩护。这些均由社会保障行政高级律师团执行。该律师团是社会保障行政法律服务司的一部分，是具有一般服务属性的组织，但自身无独立法律地位，接受社会保障国务秘书的领导。

因其职责如此，所以社会保障行政法律服务司在保卫社会保障体系权益、反制欺诈方面的作用非常关键。而且高级官员与社会保障高级律师所组成的团队也增加了其价值。为提高其作用，欺诈反制、相应措施以及失效应对机制等问题的专家也加入了其中。本文所介绍的许多欺诈反制项目与办法，其制定都先由社保行政律师根据其专业经验、按照维护社保权益的原则进行提案，并由法律服务团直接或间接对问题进行分析，以便于对即将采取的措施进行修正。

二·2 欺诈反制工作与法制改革

如上所述，社会保障行政法律服务司在法律服务司长和社会保障国务秘书的领导下，遵照2012年起实施的《国家改革方案》与《欺诈反制计划案》来制定与推行反制办法，在反制欺诈方面发挥着积极的作用。

为此，法律服务司会进行一些研究，旨在分析社会保障欺诈行为的演变并适时修正效力不足的刑事措施以维护社会保障制度。

在西班牙社会保障领域内，欺诈行为传统上包括资金瞒缴或者避缴。实际上，对社会保障制度的违反最初表现为违反社会保障缴费制度、对社保资金收缴造成损害。但经过演变，社保欺诈行为已出现了新的类型，即：不合条件的人员通过欺诈方式获取社保的福利。

此外还有许多新兴且花样繁多的社保欺诈行为，主要是以“虚假企业”的名义进行登记的行为。这一欺诈行为主要是先建立没有实质业务的公司，然后在社会保障系统中进行登记。而且为了获取经济利益，登记虚假职工信息，有时候数量还很大。但它们始终没有任何实质的业务展开，这通常会造成缴费差额或者无任何实质缴费。这种行为的最终目的就是凭借虚假职工信息，通过相应的居留证和工作许可完成缴费年限，然后谋取福利资金，或者非法谋取短期福利资金（主要包括临时丧失劳动能力福利、失业福利与产假福利）。

与此种虚假企业类似的还有其他欺诈方式，即：不直接登记虚假企业，而是通过有实际业务的企业登记虚假职工信息，其目的亦如上所述。

鉴于欺诈行为如此之多，亟需实施相关措施或寻找到相关行政机制在第一时间对之实施反制，也就是要在其未照规定在社会保障系统内登记企业或职工信息前，就能够制定相应政策以防止其欺诈行为带来的直接经济后果，最终阻止其非法获取福利的目的。

所以，考虑到社保欺诈行为的演变及应当采取的措施，法律服务司所进行的研究认为，应该在持续更新应对措施之前，实施适当而有效的反应策略，意思就是不光要补足目前的刑罚措施，更要抓住时机推进立法改革，完善立法以找到合宜的法律解决途径，因为欺诈分子在进行欺诈前已经对现行的法律机制作了研究。

因此可以理解：欺诈反制政策必须涵盖针对欺诈的建议性行政反制措施，以便于在获得社会保障欺诈行为的证据之前，有能力实施反应机制，将其后果减至最低，或在某些情况下提高对欺诈的防范。经验告知我们，快速、直接的反应和部门间的协作对于防范或适时起诉欺诈行为至关重要。

在研究新型欺诈及其应对措施的过程中，我们也考虑了可行的行政性欺诈反制程序。该程序明确区分了关于企业与职工分类或征集缴费的建议性法律措施和关于福利认领的建议性法律措施。

在可能的刑事应对措施中，刑法被视为最后一关，而且只有在必要时，且当行政机制不足或失效时，方可援引《刑律》的原则性条款。

在讲到反制社保欺诈的刑事措施时，因为欺诈行为的演变，立法改革被认为是找到解决方案的必经之路。立法改革包括：

修正社保制度旧有规章中的失效之处。这些失效之处表明旧规章对既存欺诈行为无法进行有效的管控。通过修正规章，就可以针对演进后的缴费欺诈行为实施符合时宜的应对手段，因为现在缴费欺诈已通过高智商网络与组织来实现避缴。

* 新型福利欺诈（虚假企业）。

关于这一点，需要一套专项法规对社保福利欺诈行为实施反制。如此就能对社保领域的双方面欺诈——即缴费欺诈与福利欺诈实施反制了。

如此改革能带来双重益处：一方面，减少了违法获取补贴金的欺诈行为；而另一方面，对通过登记虚假企业信息方式进行欺诈的行为实施了强有力的应对办措施，防止了同类欺诈的大量出现，也对非法获取福利的欺诈行为进行了规制。

上述立法改革集中体现于《2012/7号组织法（2012年12月27日颁布）》中。该法修正了《1995/10号组织法（1995年11月23日颁布）关于社会保障领域信息公开与欺诈反制的刑律条款》（见2012年12月28日政府公告）。后文将对此进行专门分析。

二·3加强行政协调与合作

要反制欺诈，就需要各行政机关之间通力协作，包括国家社会保障署（福利事务管理机关）和社会保障基金总会（TGSS）（资金收缴与发放服务机关），同时也需要社会保障行政系统本身加强协作。

反制措施不光在社会保障系统内实施，也在系统之外与其他公共行政机关一道实施。

在社会保障行政系统内部的反制活动通过社会保障管理机关与基金总会的协作进行，其目的在于管控社会保障系统内部的虚假企业与虚假注册信息问题。

而在系统外部，反制措施则按计划分别通过与社会保障调查厅、劳动与社会保障监察厅及全国律师总会的协作进行。

社会保障调查厅属于特设警察机关。与调查厅的协作主要是通过直接沟通与会议，这样可以使得我们知晓警察机关各项调查的进展。

与劳动与社会保障监察厅的长期合作载于2013年3月4日签署的《劳动与社会保障监察厅与社会保障行政法律服务司关于就社会保障领域违法犯罪问题建立协作框架的联合指导意见》之中。

根据《指导意见》，两部门间的合作分为中央层级和地方层级。在地方层级，通过任命双边代表（我方为协作律师）来保持长期合作或链接。在中央层级，通过建立工作领导小组进行协作，成员为3名监察厅代表和3名法律服务司代表。中央层级的合作在2013年12月16日的《联合指导意见附件》中有具体规定。其中确定了违反社会保障制度行为的认定标准，其目的在于为一般事务提供办事标准与程序，而这些办事标准与程序将随着具体案件的演变而变更。

系统外部合作还有社会保障行政法律服务司与全国律师总会的合作，涉及各个细分领域及交叉领域，特别针对对违反社会保障制度行为进行反制。合作主要通过社会保障系统在各地的法律服务部门与负责具体案件的律师进行。具体则是在地方召开双边会议。为此，负责刑事的协调律师会被委派为合作执行人。其职责是提供信息、辅助调查、制定法律策略与推动省际合作，并在双边协作事务上保持与法律服务司的联系。

三、《**2012/7号组织法（12月27日颁布），即1995/10号组织法（11月23日颁布）之修正案，关于税务与社会保障领域信息透明与欺诈反制的刑律条款》（国家公告署2012年12月28日官方公告）**

该法深度修正了关于违反公共财政与社会保障制度行为的规定。规定的具体内容是财政部和就业与社会保障部达成共识的。

1995年的组织法已经开始对违反社会保障制度的行为作了规定。而《2012/7号组织法修正案》则对刑律条款的全面改革做了专门规定，集中体现于《2015/1号组织法》（2015年5月30日通过，2015年7月1日生效）中。这也是《国家改革方案》的优先考虑内容。

《2012/7号组织法》针对违反社会保障制度的行为，对《刑律·第307条》进行了修正，该条原先已对社会保障缴费欺诈问题作了相应规定。《307条（2）》则对福利欺诈问题作了相应规定，作为缴费欺诈问题条款的补充。嗣后，《307条（3）》则对社会保障福利欺诈问题做了专项规定，标志着福利欺诈被认定为一种独立的违法行为。

此次立法改革的总目标就是改进公共收入与支出管控机制的有效性。主要是应对新型犯罪活动。这些活动会使得公共财政的稳定性与可持续性陷入困境。改革也为社会保障领域欺诈反制活动提供了有力武器，分别应对缴费欺诈与福利欺诈两个方面。

三·1《刑律·第307条》所规定之社会保障缴费欺诈：普通行为

《第307条》规定：

“1. 对任何因有意或无意构成社会保障缴费欺诈与联合欺诈、非法获取缴费报销金或以任何形式、任何理由欠缴、获取不当报销超过5万欧元者，将处以1至5年有期徒刑，及相当于欠缴金额5至6倍的罚金。根据本条第3款之规定将自身状况事先向社会保障系统申报者除外。

若因其他理由构成欺诈行为者，不得仅以提供缴费证明文件消除指控。

除上述刑罚以外，当事人将被剥夺享有社会保障公共补贴、救助与奖励金的权利，时限为3至6年不等。

2. 上一款所述之欠缴金额，最高以4个自然年为准计算。

3. 应缴费人员在监察人员稽查其欠缴事实前、或在社会保障律师或公诉人对其发出检查通告前、或在公诉人与法官正式执行法律程序前，可到社会保障系统申报其未缴原因或偿还全部欠缴款项，此举将视为合规申报。

同理，上一段所述之合规申报中，在当事人赔付所欠社会保障资金时，应由行政系统依照行政手段确定其额度。

在社会保障系统进行合规申报，可使当事人免受起诉。在合规申报前，当事人应计算其欠缴金额数目，以免出现不当计算和其他技术性错误之可能。

4. 处理违犯社会保障制度事务的刑事程序，不会取代行政程序对社会保障欠缴债务进行计算与赔付管理，除非法官在有保障措施的情况下裁定搁置行政程序之执行。若无完全或部分保障措施，法官亦可例外决定全部或部分搁置行政程序之执行，以免其执行造成不可修复或极难修复之损害。行政程序债务额度最终将与刑事程序之决定保持一致。

5. 若违犯人员在其被起诉前两个月内偿还社会保障欠缴款项并拥有法律证明，法官或法庭可对社会保障制度违犯人员降低一到二级处罚。若作为非主要违犯人或欠缴人的参与违犯人员主动配合获取重要证据，帮助搜寻或逮捕主要违犯人，促进违法行为受到完全制裁，或能找到主要违犯人员或其他违犯人员的资产所在，此规定亦将同等运用于参与违犯人员。

6. 根据本条所述之违法行为的处理程序，为使当事人交付罚款与履行公民责任，当其中包括未经行政系统或其他法律先例预设的欠款额度（包括默认利润在内）时，法官和法庭将要求社会保障行政系统服务部门提供协助，该部门得以行政程序执行赔付处罚。”

- 改革目标

此项改革的目标在于应对该类违法行为在技术上的新演变，以利于取得社会保障缴费欺诈行为反制工作更好的效果。

* 总体而言，可以重视下述几个方面的内容：

1. 将达到处罚标准的金额降至5万欧元。

以往的社保领域违法活动反制条例在实践中被证明拥有不足、甚至无效。之前的最低处罚标准额度为12万欧元，显然过高。因为该处罚额度对违法活动无法进行实际操作。因此应当降低违法行为受罚的经济门槛。如此，此前不作为刑事处罚内容的，如破产性处罚，如今亦可提交法院裁决。

此项额度亦使西班牙法规更贴近于欧洲共同体的同类法律。例如1995年7月25日为保护欧洲共同体财政利益的《布鲁塞尔协议》第2条就表示：必须严肃考虑重度欺诈行为及任何一项金额超过5万欧元的欺诈行为对欧洲联盟带来的影响。

此处关于罚款标准额度之规定与《刑律》修正案（即现《2015/1号组织法》）关于“欺骗罪”与“执法不力”的相关规定保持了一致。“欺骗罪”属于严重违法行为，其违法金额超过5万欧元。在“执法不力”行为中，若所涉债务属于社会保障系统或公共财政系统，亦属于严重违法行为。

2. 以4个自然年为限度确定罚款金额。

欺诈受罚金额标准必须以4个自然年为计，期内欠款超过5万欧元。

一旦以社保缴费欺诈构成违法行为，就须计算其欠缴金额。计算不必等到4年期限结束方才进行。凡在此期限内，欠缴金额超过5万欧元，即可进行罚金计算。

3. 向社会保障系统进行事前申报不足以逃避处罚

向社会保障系统合规申报欠款事实仍被视为处于违法范围之内，而不能成为逃避处罚的办法，这是《307条》的新规定。这就避免了当事人能在违法前任意向社保系统进行申报。全国律师总会和最高法院认为合规申报须受到法律完全约束。

接受法律约束就意味着欠缴申报本身就属于对社会保障制度的违反，与不当计算及其他错误行为同属违法行为。而且，若欺诈行为达到违反社会保障制度的标准额度，根据上述《第5款》之规定，在无欠缴申报时，其他错误行为也会被适时起诉。

“合规申报”概念具有明晰的定义。在检查程序启动前，或法官或起诉人正式通告调查程序启动前，当事人完全承认其欠缴行为，被视为属于“合规申报”，但仍须遭受谴责。

4. 仅凭缴费证明文件不能视为未构成欺诈行为。

因西班牙没有对债务违法实施徒刑制裁，社会保障缴费欺诈就成了较为突出的违法问题。为处理这一问题，法律诠释已经认为：在未评估当事人是否有不正确、不准确或错误数据的情况下，仅凭缴费证明文件不能视为未构成欺诈行为。这一认识上的修正旨在通过正式的法律诠释解决“在缺乏其他依据的情况下，仅凭缴费文件就认定当事人未构成欺诈”的问题。

5.剥夺当事人获取补助金或税务、社保福利和奖励金的权利。

对普通违法者与严重违法者获取补助金与财税、社保福利与奖励金权利实施同等剥夺是不合适的。其剥夺范围（时限）应视其违法严重性之不同而有所不同，这与公共财政违法行为处罚原则一致。

6. 刑事处罚程序不会取代行政收缴程序。

此项规定旨在取消实施于违法者的惯常裁决，即以刑事惩罚程序取代行政收缴程序。根据此项规定，可以增加债务收缴的有效性。

7. 通过行政收缴程序对违法者实施经济刑罚并促其履行公民义务

与税务机关处理财务违法行为一样，对于社保领域违法行为，社会保障基金总会将通过行政程序收集违法人员的罚金，并促其履行公民义务。

8. 关于减轻悔过人员与从犯处罚的规定

当主犯（悔过者）交付欠款且在被起诉前两个月内承认其违法行为，其刑罚可减轻1到2个等级。

刑罚减轻1到2个等级的规定亦适用于其他帮助查清违法事实、找到主犯或主要负责人、或者找到其资产的从犯。

此规定的目的主要是促使嫌疑人承认其违法事实并向社会保障系统交付全额欠款，同时鼓励从犯帮助当局查清事实真相，查出并逮捕违法主犯。

三·2《第307条（二）》所规定之社会保障缴费欺诈：严重行为

-《第307条（二）》规定：

“1.违犯社会保障制度者将遭受2到6年有期徒刑及相当于应缴款项总额2到6倍的罚金。其违法过程，须满足如下条件：

a) 应缴欠款总额或不当报销金总额或削减金额超过12万欧元；

b) 欺诈行为经由犯罪组织或团伙进行；

c) 当事人或违法主犯隐瞒或以不实身份通过运用无合法地位的法人或自然人、商业或信用工具及免税领土之方式欠缴社会保障资金。

2. 所有《第307条》规定之内容均适用于本条。

3. 在上述情况中，除已述刑罚外，仍将剥夺违法人员享有公共补助金、救助及享有税务、社会保障相关福利与奖励金的权利，时限为4到8年不等。”

- 改革目的：

此项改革的目的是通过更高的刑罚和刑事手段、根据欠款额度与违法方式（如网络犯罪、借助中间人或犯罪集团）对严重违法行为实施制裁。

- 大体而言，须重视以下几个方面：

1. 严重程度依据标准。

违法的严重程度决定于欠款额度或违法方式，比如网络违法、借助中间人或犯罪团伙的违法。此处违法额度在一般违法额度之上，即12万欧元。

2.徒刑年限增至10年。

最高徒刑年限增至6年。但根据《刑律·第131条》之应用，徒刑年限增加至10年。

3. 执行其他有关违反社会保障制度的条款。

《第307条》中的其他规定，包括：以4个自然年为准计算欠缴金额、欠缴申报亦视为违法范围、仍以行政手段强制当事人补缴欠款，以及对（严重违法行为）悔过人员与从犯的刑罚减轻1到2个等级，亦同样使用于本条。

三·3《第307条（三）》所规定之社会保障福利欺诈行为

- 《第307条（三）》规定：

“1.任何通过假造、扭曲或隐瞒实情，为其个人或其他人谋取社会保障福利及不当获取额外福利者，或者协助他人谋取之者，并对公共行政系统造成损害的，将被处以6月至3年有期徒刑。

若其违法行为未至严重，将被处以相当于应缴金额1至6倍的罚金。

除上述刑罚外，违法人员将被剥夺享受公共津贴、税务或社会保障奖励金或削缴金的权利，时限为3至6年不等。

2. 若不当获取的福利金额高于5万欧元或符合在本法《第307条》第2款第1段b)项与c)项中所规定之内容，则应处以违法人员2至6年有期徒刑与相当于应缴金额1至6倍的罚金。

除上述刑罚外，违法人员将被剥夺享受公共津贴、税务或社会保障奖励金或削缴金的权利，时限为4至8年不等。

3. 非法获取福利报销金者，当其金额等同于包含2%法定利息的福利金时，从其获取该款项起，至其收到正式检查通告之日止，或在其被公诉人、国家律师、社会保障律师或专门或地方行政机构代理人对之提起诉讼前，或在公诉人与法官正式宣告诉讼展开之前，当事人可免担上一款所规定之刑事责任。

在当事人进行事实申报前，若有技术性失误，上一款所述之刑责免除条例亦可适用，但仅限于福利报销行为。

4. 本条第1款、第2款所规定的刑事程序，不会取代行政系统通过行政手段追会非法福利报销资金。其额度应由行政系统按照规定确定，并与最终刑事程序所定金额保持一致。

刑事程序亦不会阻止行政系统的征缴行为，除非法官、办公人员或其中一方，在有保障前提之下要求搁置行政程序。若无全面或部分保障，但法官认为执行行政程序会对全局造成无法或难以补救，亦可例外决定全部或部分搁置行政程序。

5. 根据本条所述之违法行为的处理程序，为使当事人交付罚款与履行公民责任，法官和法庭将要求社会保障行政系统服务部门提供协助，该部门得以行政程序执行赔付处罚程序。

6. 《刑律·307条》第5款之规定，亦将将适用于本条。”

- 改革目的：

本项改革旨在：第一， 从补助金欺诈犯罪行为中将福利欺诈行为移除，因为以旧有的补助金概念和法律诠释，津贴欺诈包含福利欺诈行为，所以只欺诈金额超过12万欧元时才构成福利欺诈；第二，找到应对新型欺诈行为的措施。目前该类欺诈越来越多，它们主要基于上述的犯罪组织、网络犯罪以及虚假企业。

- 关于改革内容，可强调以下方面：

1. 专门确立了对社保福利欺诈行为的刑罚措施。对此类欺诈行为的处理类似于处理其他欺诈行为。

这一专门规定并不意味着这一欺诈行为在此前未被界定，只是之前该行为完全被视为属于一般欺诈行为。但是新规定将社保福利欺诈行为确定为单独欺诈行为，并给予与其他欺诈行为同等的刑罚，无论其是否达到固定金额或运用特定违法手段。

2. 关于减轻刑罚的规定。

为使法规不过于严苛，并为防止改革未能估计的负面影响，此项目改革确立了减刑措施，即当欺诈金额或者犯罪工具不是特别严重时，仅对当事人处以罚金。

3. 对严重违法行为的规定。

与《第307条（二）》之规定类似，当违法金额超过5万欧元，或违法行为包含网络组织或犯罪集团，或通过注册“虚假企业”的方式实施时，该行为被视为严重违法行为。

三·4 相关判决案例

根据该法倒数第2条之规定，《2012/7号组织法》将于次年1月17日生效。这就意味着只有在该日期后发生的案件才适用该法。因此目前援引该法的判决较少，因其生效时间过短。不过在部分新立判决中，该法已被援引，因为该法非常利于具体案件的判决。

- 不过，可以着重看看以下判例：

- 最高法院（TS）刑事庭2015年1月28日判决：

最高法院维持了瓦伦西亚省法院2014年5月5日的原判，虽然当时尚未应用新法，但是援引了《2012/7号组织法》（2012年12月27日颁布）对社会保障福利欺诈行为的新定义。

最高法院指出，根据该法的本意，本项改革的目的是向“对社会保障系统财务造成严重损害的救助与补助金欺诈行为，提供充足的解决方案，即实施区别对待的刑罚措施”，并强调：这与删除《刑律·第308条》中关于社会保障福利欺诈行为的规定一致。而至于补助金欺诈，则是法庭从2002年2月15日以来基于所涉金额的客观条件而处理的、与失业津贴相关的一种欺诈类型。不过，法院也指出，法庭将养老金欺诈视为一般欺诈违法行为。如此，新立的《第307条（三）》就构建了一系列关于社会保障福利欺诈行为的专门规定。

- 格拉纳达省法院2003年3月8日就虚假操作案之判决：

2013/184号裁决（3月8日）是所知的第一件将《2012/7号组织法（12月27日颁布）·第307条(二)》用于审判社会保障福利欺诈主犯的案例。

有一庄网络犯罪或虚假企业案的组织者或说推动者因违反《第307条（三）》第2款之规定，并牵涉《307条（二）》c)款之规定，构成严重欺诈行为，受到判决。同时，其虚假职工，因违反《307条（三）》第1款之规定，构成普通违法行为，亦受到判决。

除判处主犯须对国家公共就业服务部（SEPE）履行公民责任之外，也判定让社会保障基金总会取消违法人在社会保障系统内相关时期的虚假企业注册信息。

该项裁决宣布法庭有证据表明被告及其家庭成员，因计划以欺诈方式获取事业福利，并通网络欺诈，连带骗取国家公共就业服务部和社会保障基金总会一定数额的资金，并支付与虚假职工。同时有证据表明被告将资金转入一个吸毒者和一个废弃金属回收者手中。且为达目的，主犯将其二人作为个体户注册到社会保障系统中，而未使当事人知晓该事。所述个体企业已被证实无实质业务，亦无实际办公地址或者缴税地址，更无实际材料以完成其所冒称的建筑业务。

被告完全假造劳动关系，并在无实际业务的情况下注册大量虚假职工。同时设置虚假劳动合同，然后上呈国家就业服务部。最后经过足够年限之后获取失业福利，却在社会保障系统中无相应缴费。

被告同时还假造劳动关系终止文件，然后上呈给国家就业服务部，以达到其目的。在文件中准备设置虚假职工信息，以便于收取失业福利与津贴，并罗织足够的缴费年限以便未来获得失业福利与社会保障福利。

- 瓦伦西亚法院刑事庭2013/199号（5月22日）裁决：

这是第二件已知的援引《2012/7号组织法（12月27日颁布）刑律·第307条（二）》来审判严重缴费欺诈主犯的案件。

有一位企业主与其女儿，其主要工作是建造与修缮房屋。二人被判为违反社会保障制度案件的主犯，并属于严重违法事件。因为二人被证实在2002年到2007年之间犯了一庄金额高达866,284.14欧元的社会保障缴费欺诈案件。

除有期徒刑和剥夺相关权利之外，还对之判处了额度为180万欧元的罚金，并须向社会保障基金总会上缴联合或单独的补偿金，以完成其公民责任，金额为866,284.14欧元附加债务利息及私人诉讼费用。

关于犯罪事实，法庭宣布拥有充分证据表明：被告为推卸其对社会保障基金总会的责任和义务，接续创建了不同的组织以利于进行不同的工作。如此被告即可成功开办或者终止不同的企业，同时却使用同样的员工，并经常不缴纳社会保障基本资金。有时候其职工又被注册为被告的虚假妻室或父亲、亲子或兄弟。但企业职工因对上述事实概未知晓，免于起诉。

法庭同时还宣布有证据表明：被告通过企业网络成功避缴社会保障资金，包括雇主缴费和职工缴费，虽然被告已将之存留，或者宣称缴费，但实际并未缴费，如此则构成了对社会保障基金总会资金收缴制度的破坏。且被告为了防止他人发现其应负责任，连续变换其职位，后又将之取消。被告还成功终止了劳动关系，却未注销职工的社会保障信息，由此防止了劳动监察司发现该职位存在的问题，更无法得知企业信息。

三·5 启动改革

如前所述，《2012/7号组织法》于次年1月17日生效，因此很快即可对改革进行一番评价。

当然，这一由社会保障行政法律服务司所作的评价意义重大。在《2014年6月11日公告》中，对《2012/7号组织法》关于社会保障行政系统刑事程序的改革作出了评价。

此公告由社会保障国务秘书开始准备，其目的在于评价针对社会保障欺诈行为与非正规就业的反制计划。虽然法律改革时间较短，但改革带来的效果以及影响改革推进的阻力都已表露出来。不过公告指出，随着新法生效后越来越多的案件援引该法，可以发现反制欺诈的关键不在于增加程序数目或刑罚措施，而是在提高反制效果，使法律效力更大。