



Regeringskansliet
Socialdepartementet

Delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten instämmer i bedömningen att administrativa sanktionsavgifter bör införas. Förslaget i den delen och de bedömningar som gjorts gällande sanktionssystemets utformning framstår i huvudsak som rimliga och väl avvägda. Vad gäller beräkningen av sanktionsavgiftens storlek anser Åklagarmyndigheten dock att sanktionsavgiften utifrån förslaget i vissa fall riskerar att bli alltför låg och att frågan därför bör övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Åklagarmyndigheten avstyrker utredningens förslag om att flytta över ansvaret för att hantera bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten.

Förslaget om införande av sanktionsavgifter

Allmänt om förslaget till lag om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget att – som ett komplement till det straffrättsliga systemet – införa ett system med administrativa sanktionsavgifter som hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

I likhet med utredningen anser Åklagarmyndigheten att sanktionsavgifter möjliggör en enklare och snabbare reaktion på en överträdelse, vilket också bör

kunna leda till att fler överträdelser än idag kan beivras. Såsom utredningen också har anfört kan en snabb och kännbar sanktion – om den är tillräckligt kännbar – sannolikt få en handlingsdirigerande och därmed preventiv effekt, vilket kan främja det mer övergripande målet att motverka felaktiga utbetalningar.

Sanktionssystemets utformning förefaller tydlig, logisk och väl genomtänkt och Åklagarmyndigheten ansluter sig i huvudsak till de bedömningar som gjorts av utredningen. Det är t.ex. rimligt att det är den beslutande myndigheten ifråga som beslutar om sanktionsavgift. Det är också rimligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit oaktsam. Att en sanktionsavgift, till skillnad från straff, ska kunna tas ut av både fysiska och juridiska personer framstår också som ändamålsenligt. Åklagarmyndigheten delar vidare utredningens bedömning att en åtalsprövningsregel inte bör införas. Slutligen instämmer Åklagarmyndigheten i att gränsdragningen för när en viss överträdelse normalt ska leda till en sanktionsavgift istället för till en straffrättslig sanktion bör göras genom en begränsning av anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen (se mer om det nedan).

8.2.8 Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten

Vad gäller de situationer då bidragsbrott enligt utredningens förslag ska eller får anmälas kan följande sägas. Att misstänkta grova bidragsbrott alltid ska anmälas framstår som självklart. Utredningen har också föreslagit att brott där det aktuella beloppet överstiger ett halvt prisbasbelopp alltid ska anmälas. Att bestämma var gränsen ska gå för när en överträdelse ska leda till en sanktionsavgift eller en straffrättslig sanktion är naturligtvis en ganska komplicerad sak. Det finns för- och nackdelar med olika beloppsgränser och frågan har den inneboende svårigheten att det inte är helt enkelt att förutse vad de konkreta effekterna av förslaget kan bli.

Vid kontakt med Åklagarmyndighetens nationella nätverk för förmögenhetsbrott har inhämtats att de flesta bidragsbrott avser belopp som ligger långt under ett halvt prisbasbelopp, vilket också stämmer med utredningens bedömning. Detta torde innebära att den stora merparten av bidragsbrotten skulle hanteras inom sanktionsavgiftssystemet, medan huvudsakligen brott av något mer allvarlig karaktär (även om högre belopp inte nödvändigtvis behöver innebära mer komplicerade utredningar) skulle leda till en anmälan och handläggning av brottsutredande myndigheter.

Utifrån den argumentation som presenterats av utredningen, och den diskussion som förts om sanktionsavgift kontra påföljder för bidragsbrott av normalgraden, bedömer Åklagarmyndigheten att det kan vara rimligt att dra beloppsgränsen för när en anmälan ska göras vid ett halvt prisbasbelopp. Det är också lämpligt, med hänsyn till vikten av förutsebarhet och likabehandling, att gränsen uttryckligen anges i bidragsbrottslagen.

Om ett misstänkt bidragsbrott varken är att bedöma som grovt eller överstiger ett halvt prisbasbelopp får en anmälan, enligt utredningens förslag, endast göras om det finns särskilda skäl. Vad som ska kunna utgöra sådana särskilda skäl anges inte i lagtexten och det är därför – för att främja en förutsebar och enhetlig tillämpning – angeläget att tydlig vägledning finns i förarbetena. I betänkandet anges ett antal typfall som föreslås utgöra särskilda skäl. Åklagarmyndigheten har inga invändningar mot de angivna typfallen men anser att även det förhållandet att ett misstänkt bidragsbrott ingår som led i organiserad brottslighet eller annars är del i ett större brottsupplägg bör utgöra särskilda skäl för anmälan. Det är angeläget att skapa bästa möjliga förutsättningar för utredning och lagföring av den sortens brottslighet, vilket ofta kräver att alla delar av brottsligheten handläggs gemensamt. Åklagarmyndigheten inser att det kan vara svårt att upptäcka förhållanden av nu aktuellt slag. För det fall så ändå sker är det enligt Åklagarmyndighetens uppfattning angeläget att en anmälan görs, även om det enskilda bidragsbrottet inte är grovt eller avser ett större belopp. Frågan bör därför uppmärksammas under den fortsatta beredningen.

En av de angivna situationer där särskilda skäl för anmälan bör kunna aktualiseras är om förfalskade handlingar har använts, utan att det misstänkta brottet av det skälet är att bedöma som grovt bidragsbrott. Åklagarmyndigheten instämmer i detta. Det bör dock noteras att frågan om betydelsen av att förfalskade handlingar har använts får något olika, motsägelsefulla, svar i betänkandet (se s. 401 tredje stycket jämfört med s. 537 andra stycket). Detta frågetecken bör rätas ut.

I övrigt vill Åklagarmyndigheten i det här sammanhanget understryka vikten av en så enhetlig handläggning som möjligt när det gäller bedömningen av om ett misstänkt brott ska anmälas eller inte. Enligt uppgift från operativa åklagare finns det redan idag problem med bristande enhetlighet när det gäller anmälningar.

8.8.2 Beräkning av sanktionsavgiftens storlek

Åklagarmyndigheten har i och för sig inte någon invändning mot att sanktionsavgiften beräknas som en procentsats. Utredningen har landat vid att en sanktionsavgift bör tas ut med 25 % av det underlag som bestämts i det enskilda fallet och att det inte ska anges något lägsta belopp för sanktionsavgiften. Med utredningens förslag kommer sanktionsavgiften i praktiken att, i vissa fall, uppgå till endast ett par hundra kronor. Som jämförelse kan nämnas att den som idag gör sig skyldig till bidragsbrott som lägst kan dömas till 30 dagsböter à 50 kr jämte avgift till brottsofferfonden om 800 kr, dvs. minst 2 300 kr.

Det framstår som olyckligt att den sanktion som den enskilde riskerar i det nya systemet är väsentligt mycket lägre än enligt nuvarande ordning. Det kan också ifrågasättas om en sanktion på några hundra kronor är tillräckligt kännbar för att tjäna sitt brottspreventiva syfte. Åklagarmyndigheten kan inte instämma i utredningens bedömning att ett visst lägsta belopp skulle sakna preventiv effekt.

Ett tänkbart alternativ är ett system med en fast grundavgift på exempelvis 2 000 kronor, till vilken läggs en avgift på 25 % av det aktuella underlaget. Genom en sådan ordning skulle man kunna åstadkomma mer följdriktiga och kännbara, men ändå rimliga, sanktionsavgifter och bättre uppnå det allmänpreventiva syftet.

Frågan om avgiftsbeloppet bör enligt Åklagarmyndigheten övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen.

8.16.7 Övriga frågor

I betänkandet förs en kortare diskussion om det eventuella behovet av ett gemensamt register för de sanktionsavgifter som har beslutats, som olika aktörer kan få tillgång till. Ett sådant register skulle t.ex. kunna få betydelse för frågan om det med hänsyn till tidigare överträdelser, som då enkelt skulle framgå av registret, kan finnas särskilda skäl att göra en brottsanmälan istället för att ta ut en ny sanktionsavgift. Därigenom skulle risken för att de personer som systematiskt begår bidragsbrott mot flera myndigheter inte upptäcks kunna motverkas. Ett register skulle också kunna underlätta för en brottsutredande myndighet som kan behöva ta reda på om en sanktionsavgift har påförts i ett enskilt ärende. Utredningen har inte lämnat något förslag i den delen inom ramen för aktuellt delbetänkande men har anfört att det kan finnas anledning att

återkomma bl.a. till den frågan i slutbetänkandet. Enligt Åklagarmyndigheten är det önskvärt att frågan bereds vidare, med hänsyn till de fördelar som skulle kunna finnas med ett sådant register.

Förslaget om att bidragsbrotten ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten

9.3.5 och 9.4 Ekobrottsmyndigheten får ansvaret

I den här delen av delbetänkandet återkommer utredningen till en fråga som redan tidigare diskuterats (SOU 2017:37). Åklagarmyndigheten, som inte kunde tillstyrka det då lämnade förslaget att alla bidragsbrott skulle flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten, lämnade i sitt remissyttrande ett antal synpunkter som fortfarande har aktualitet. Sedan ska det naturligtvis sägas att grundförutsättningarna skiljer sig åt, med tanke på att det nu lämnade förslaget inte avser alla bidragsbrott.

Det finns förvisso en del synbara fördelar med att flytta över bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten. En omständighet som skulle kunna tala för en sådan förändring är att vissa bidragsbrott har kopplingar till skattebrott eller annan ekonomisk brottslighet där företag är inblandade och där Ekobrottsmyndigheten besitter särskilt kompetens. Kontakt med Åklagarmyndighetens nationella nätverk för förmögenhetsbrott ger dock vid handen att detta överlag inte är särskilt vanligt. Även Polismyndighetens uppskattning av vilka ärenden som skulle kvarstå om sanktionssystemet införs tyder på det. De utredningar där exempelvis skattebrott uppdagas skulle också redan idag, genom samordning, sannolikt överlämnas till Ekobrottsmyndigheten (se bl.a. ÅMR 2017:1 och EBMR-R 2017:5, Fördelning av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten).

En annan tänkbar positiv effekt skulle kunna vara att resurser kan frigöras för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det förutsätter dock att inte alltför många poliser och åklagare skulle flytta över till Ekobrottsmyndigheten. Det kan i detta sammanhang konstateras att Ekobrottsmyndigheten inte har någon egen rekrytering av åklagaraspiranter. Rekrytering av åklagare sker i huvudsak från Åklagarmyndigheten, som också svarar för all grundutbildning av åklagare. Om ansvaret för att handlägga bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten kommer myndigheten med största sannolikhet att behöva rekrytera åklagare från Åklagarmyndigheten. Även om det i dagsläget är svårt att uppskatta hur många åklagare det skulle bli fråga om skulle det med stor säkerhet kunna få

konsekvenser för Åklagarmyndighetens förmåga att hantera återstående brotts-typer av liknande slag, liksom de bidragsbrott som anmäls före ikraftträdandet och som enligt förslaget ska handläggas klart av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Om ett stort antal åklagare och poliser övergår till Ekobrottsmyndigheten riskerar det även att få konsekvenser för utredning och lagföring av annan brottslighet.

Åklagarmyndigheten kan inte ställa sig bakom ståndpunkten att dagens brottsutredande myndigheter saknar nödvändiga förutsättningar att kunna utreda och beivra bidragsbrott. Åklagarmyndigheten ifrågasätter också utredningens slutsats att beskrivna brister och framtida utmaningar inte kan åtgärdas genom en utvecklad styrning, organisationsförändringar eller ökad samverkan. En sådan slutsats känns för tidig att dra, framförallt med hänsyn till den förväntat stora lättnaden i ärendemängd och de därmed förändrade utredningsförutsättningarna som systemet med sanktionsavgifter sannolikt skulle medföra. Åklagarmyndigheten vill i detta sammanhang peka på de goda resultat som uppnåddes under det regeringsuppdrag som pågick mellan 2018 och 2020 (*Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*).

Innan sanktionssystemet är igång, är det svårt att förutse vilken komplexitet de ärenden som blir kvar i det s.k. lagföringsspåret kommer att ha. Utredningen synes göra gällande att det endast är de mer komplicerade ärendena som blir kvar. Det kan samtidigt konstateras, med hänsyn till var beloppsgränsen är tänkt att gå, att en hel del brott av normalgraden kommer att hamna i lagföringsspåret (brott där beloppet ligger mellan ca 25 000 och 250 000 kr). Specialiserade åklagare vid Ekobrottsmyndigheten skulle därmed komma att tas i anspråk för att leda sådana förundersökningar som i dagsläget leds av polisen, låt vara att de kan vara något mer komplicerade än de allra enklaste. Det kan starkt ifrågasättas om detta är motiverat ur resurssynpunkt, sett till rättsväsendet som helhet. Även om Ekobrottsmyndigheten skulle anställa annan typ av personal för hantering av vissa bidragsbrott är det tydligt att en överflyttning av bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten riskerar att bli mycket kostsam och resurskrävande.

Som anförts ovan välkomnar Åklagarmyndigheten ett införande av administrativa sanktionsavgifter. Det är uppenbart att ett genomförande av förslagen i den delen kommer att innebära ett mycket omfattande och resurskrävande arbete, liksom stora förändringar för flera myndigheter. Det är också tydligt att

såväl utredningen som aktuella myndigheter finner det svårt att bedöma vad förslaget om sanktionsavgifter kommer att innebära när det gäller vilka överträdelser som i fortsättningen kommer att anmälas som brott, hur många brottsmisstankar som kommer att anmälas och vilka effekter det får för de brottsutredande myndigheterna.

Med hänsyn till dessa omständigheter anser Åklagarmyndigheten att enbart reformen med ett införande av sanktionsavgifter bör genomföras nu, som ett första steg. Först sedan det systemet under viss tid varit i drift och effekterna av det noggrant kunnat utvärderas kan det vara aktuellt att överväga och ta ställning till om bidragsbrotten bör handläggas i en annan ordning än idag, t.ex. genom en överflyttning till Ekobrottsmyndigheten. Då har man bl.a. haft möjlighet att se hur många ärenden som återstår för rättsväsendet att hantera samt hur det sannolikt förändrade arbetsstrycket påverkar effektiviteten, kvaliteten och handläggningstakten i de kvarvarande ärendena.

Sammantaget ser Åklagarmyndigheten betydande risker och tydliga nackdelar med att nu flytta ansvaret för hanteringen av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten. Det förslaget avstyrks därför.

Avslutningsvis finns skäl att i detta sammanhang peka på att utredningen, i linje med förslaget om att ansvaret för att handlägga bidragsbrott ska flyttas över till Ekobrottsmyndigheten, också har föreslagit att anmälan om misstänkt bidragsbrott ska göras till åklagare i stället för som idag till Polismyndigheten. För det fall handläggningen av bidragsbrott inte flyttas över till Ekobrottsmyndigheten finns inte heller skäl att genomföra den föreslagna förändringen i 6 § första stycket bidragsbrottslagen, utan brottsanmälningar bör i så fall även fortsättningsvis göras till Polismyndigheten.

12 Konsekvenser

Åklagarmyndigheten har tidigare framfört att myndigheten inte kan se några reella kostnadsminskningar vare sig till följd av förslaget om införande av sanktionsavgifter eller som konsekvens av att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Den uppfattningen vidhålls. Under alla förhållanden kan konstateras att det är svårt att uppskatta de fulla konsekvenserna av de förändringar som föreslås. Det är därför angeläget att frågan noggrant analyseras och följs upp i den fortsatta beredningen.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Hélène Dalhammar Axlund. Vice överåklagaren Jenny Ahlner Wetterqvist har medverkat i beredningen. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Petra Lundh

Hélène Dalhammar Axlund

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket