

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Delbetänkande - Stärkt arbetet med att bekämpa bidragsbrott - Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)

S2022/02964

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som hanteras av beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Skatteverket lämnar dock vissa synpunkter på förslagen. Synpunkterna gäller förslag till ändringar, förtydliganden m.m.

Skatteverket avstyrker utredningens förslag om att de föreslagna reglerna i andra hand bör finansieras genom att anslagsmedel överförs som en varaktig omfördelning av medel från samtliga statliga myndigheters förvaltningsanslag.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Gränsdragningen mellan straffrättsliga åtgärder och sanktionsavgift (8.2.7)

Skatteverket delar bedömningen i betänkandet att det finns ett tydligt behov av administrativa sanktionsavgifter som ett komplement till straffrättsliga sanktioner enligt bidragsbrottslagen. En fråga att ta ställning till är hur pass allvarligt missbruk som kan sanktioneras endast genom administrativa åtgärder och när missbruket måste leda till straffrättsliga åtgärder. I betänkandet föreslås att gränsdragningen när den straffrättsliga sanktionen kan ersättas med en sanktionsavgift ska uttryckas genom att anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen begränsas. Utredningen föreslår att ett bidragsbrott som är grovt alltid ska anmälas. Därutöver behövs ett tydligt och enkelt riktmärke för vilka brottsmisstankar som ska anmälas. Utredningen föreslår att anmälaren ska utgå från hur stort belopp som har beslutats på felaktiga grunder. Om beloppet överstiger ett halvt prisbasbelopp ska anmälan göras. Brott understigande ett halvt prisbasbelopp får anmälas endast om det finns särskilda skäl. Den föreslagna beloppsgränsen kan uppfattas som väl hög. Men med hänsyn till de bakomliggande syftena med att införa sanktionsavgifter så är det viktigt att beloppsgränserna för brottsanmälan inte sätts för lågt.

Om reformen ska få ett bra genomslag krävs att de brottsutredande resurserna inriktas mot de brott som är mest angelägna att utredas straffrättsligt.

Skatteverket anser att den föreslagna begränsningen för när anmälan om misstänkt brott ska göras är väl avvägd.

2.2 Andrahandsyrkande om sanktionsavgift (8.2.9)

Utredningens förslag innebär att en överträdelse ska leda till antingen sanktionsavgift eller straff enligt bidragsbrottslagen. När åklagare har väckt åtal eller utfärdat strafföreläggande inträder samtidigt en definitiv spärr för att ta ut sanktionsavgift. Utredningen har vidare stannat vid bedömningen att ett förfarande som möjliggör för åklagare att föra talan om sanktionsavgift i en brottmålsprocess avseende bidragsbrott, i nuläget inte bör införas.

Enligt Skatteverkets mening kan det i vissa fall bli otillfredsställande att en sanktionsavgift inte kan tas ut i händelse av en friande dom. Även om bevisningen inte räcker för en fällande dom kan det stå klart att de objektiva förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda. Hade åklagaren valt att inte väcka åtal hade spärren upphört och en sanktionsavgift hade kunnat tas ut. Enligt Skatteverkets mening bör det införas en möjlighet för åklagare att i andra hand yrka en sanktionsavgift. En liknande möjlighet att yrka sanktionsavgift om åtalet ogillas finns i lag (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

2.3 Den enskildes uppgiftsskyldighet (8.6.2)

En sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning.

Eftersom en brist i uppgiftslämnandet kan resultera i en sanktionsavgift är det viktigt att den enskilde är medveten om vilka uppgifter som ska lämnas.

Vad som utgör en oriktig uppgift får enligt utredningen avgöras med ledning av den materiella författning som reglerar en förmån eller ett stöd. Men även om det av författningen framgår vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda innan en förmån kan erhållas så skulle det många gånger kunna vara så att den enskilde behöver lämna ytterligare uppgifter så att beslutande myndighet kan få en heltäckande bild innan beslutet om förmånen eller stödet fattas.

En jämförelse kan här göras med reglerna i 31 kap. 3 § skatteförfarandelagen där det framgår att den som är deklarationsskyldig förutom ett antal föreskrivna uppgifter även ska lämna de övriga uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna fatta riktiga beslut om slutlig skatt.

Bestämmelsen som utvidgar och förtydligar den enskildes uppgiftsskyldighet är enligt förarbetena av central betydelse samtidigt som det framhålls att brister i detta uppgiftslämnande kan medföra att den enskilde kan få betala skattetillägg (prop. 2010/11:165 sid. 817).

Införandet av en liknande bestämmelse inom det nu föreslagna området med sanktionsavgifter på välfärdssystemets område skulle på motsvarande sätt kunna förtydliga

hur omfattande den enskildes uppgiftsskyldighet är och den risk för sanktionsavgift som ett bristande uppgiftslämnande kan medföra.

2.4 Normalt rutinmässig kontroll (8.6.6)

Om en oriktig uppgift har lämnats eller om ändrade förhållanden inte har anmälts ska en sanktionsavgift tas ut om dessa brister **hade kunnat leda** till att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt.

Det ska alltså finnas ett orsakssamband mellan bristen och utbetalningen eller tillgodoräkandet. Enligt utredningen ska denna bedömning göras på samma sätt som vid tillämpningen av farerekvisitet i 2 § bidragsbrottslagen vilket innebär att det ska ha funnits en konkret fara för att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten hade kunnat leda till en felaktig utbetalning.

Innebörden blir att någon sanktionsavgift inte ska tas ut om bristen sannolikt skulle komma att upptäckas vid en normalt rutinmässig kontroll hos myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

En fråga som ställs i utredningen är vad som i praktiken utgör en normal rutinmässig kontroll. Det konstateras att denna bedömning kan skilja sig åt mellan olika aktörer och förmåner samtidigt som vad som är en normal rutinmässig kontroll kan förändras över tiden. Vilka rutiner en aktör har är därtill normalt okänt för den enskilde vilket innebär att det blir svårt för den enskilde att ta till vara sin rätt.

Det kan ifrågasättas om ett sådant farerekvisit ska införas i den nya lagen om sanktionsavgifter. Den stora skillnaden mellan reglerna i bidragsbrottslagen och de föreslagna reglerna om sanktionsavgifter är att sanktionsavgiften ska tas ut på objektiva grunder dvs. utan inblandning av subjektiva rekvisit som uppsåt och oaktsamhet. På motsvarande sätt kan det vara rimligt att bedömningen om en oriktig uppgift har lämnats inte heller ska belastas med bedömning av ett farerekvisit.

Samtidigt finns det naturligtvis situationer då myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan har tillgång till uppgifter som rutinmässigt används i kontrollverksamheten och som kan sägas minska risken för ett felaktigt beslut. Det skulle i sådant fall kunna framstå som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp varför nedsättningsreglerna istället skulle kunna tillämpas.

Som ovan framgår skulle de föreslagna reglerna om normalt rutinmässiga kontroller inte bli tillämpliga om stödet eller förmånen redan har betalats ut. Den rutinmässiga kontrollen skulle därför endast komma att påverka bedömningen av den oriktiga uppgiften om bristen i uppgiftslämnandet upptäcks innan stödet eller förmånen har betalats ut.

En fördel med att istället tillämpa nedsättningsreglerna skulle bli att sanktionsavgiften kan sättas ned i båda dessa situationer dvs. oberoende av om förmånen eller stödet har eller inte har betalats ut.

Eventuellt skulle man kunna motivera denna skillnad med att de rutinmässiga kontrollerna inte har minskat risken för ett felaktigt beslut när bidraget eller stödet väl har betalats ut. Samtidigt borde det inte finnas något som utesluter att en sådan riskbedömning kan göras i

efterhand dvs. efter den felaktiga utbetalningen. Om det då visar sig att beslutande myndighet borde ha upptäckt den oriktiga uppgiften redan vid utbetalningstillfället så borde det bli en omständighet som ska tillgodoräknas den enskilde på sådant sätt att sanktionsavgiften kan sättas ned.

En fördel med att tillämpa nedsättningsreglerna är vidare att dessa regler ger en större flexibilitet genom att beslutsfattaren utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan välja om hel eller delvis nedsättning ska medges.

2.5 Frivillig rättelse (8.6.8 och 13.1)

Enligt förslaget får en sanktionsavgift inte tas ut om den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats. Det sägs vidare att om en rättelse eller en anmälan har gjorts efter utbetalningen eller tillgodoräknandet så kan det vara möjligt att, i undantagsfall, sätta ner avgiften.

Möjligheten att undgå sanktionsavgift genom frivillig rättelse kan många gånger antas bli mycket snäv samtidigt som en för sent inkommen rättelse endast medför att nedsättning av sanktionsavgiften ska medges i undantagsfall. Enligt Skatteverkets uppfattning bör nedsättningsreglerna i detta fall kunna tillämpas på ett mer generöst sätt. Under förutsättning att rättelsen är frivillig och att bidraget har återbetalats kan det enligt Skatteverkets mening ofta framstå som oskäligt att ta ut en full sanktionsavgift. En generösare tillämpning av nedsättningsreglerna skulle också innebära ett incitament att rätta för den som ångrat sig eller som har förstått att utbetalningen var felaktig. Enligt Skatteverkets mening borde det tydliggöras att i vart fall delvis nedsättning normalt bör kunna medges när rättelsen är frivillig och bidraget har återbetalats.

2.6 En lägsta sanktionsavgift (8.8.4)

Utredningen föreslår att sanktionsavgiften ska vara 25 procent av underlaget, dvs. det ekonomiska stöd som felaktigt har betalats ut eller som hade kunnat betalas ut. I vissa fall är underlaget lågt vilket då skulle medföra att sanktionsavgiften blir orimligt låg och den avhållande effekten helt utebli. Det kan tala för att beräkningsregeln om 25 procent kombineras med ett lägsta belopp för sanktionsavgiften, t.ex. 1 000 kr. Ett minsta belopp om 500 kr föreslogs i SOU 2011:3 och för miljösktionsavgifter gäller ett lägsta belopp om 1 000 kr. I delbetänkandet anförts som skäl mot ett lägsta belopp huvudsakligen att många förmåner betalas ut med förhållandevis små belopp vid varje utbetalningstillfälle. Ett lägsta belopp för varje tillfälle skulle då riskera leda till en procentuellt strängare sanktion för oriktiga uppgifter som lett till att flera små belopp betalas ut felaktigt än när ett större belopp betalats ut felaktigt (s. 504). Den konsekvensen kan dock beaktas genom att bestämmelserna om nedsättning av sanktionsavgift kan träda in, om det är oskäligt att avgift tas ut med fullt belopp.

Skatteverket anser att det ska finnas en lägsta nivå på sanktionsavgiften om förslagsvis 1 000 kr.

2.7 Verkställighet av sanktionsavgiftsbeslut (8.12)

Utredningen föreslår att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas när beslutet har vunnit laga kraft. Som en följd härav kan det vara nödvändigt med delgivning av beslutet för att få bevis för att det vunnit laga kraft.

Tidsåtgång och kostnader för att säkerställa att ett beslut vunnit laga kraft kan antas bli stora. Det kan medföra att krav på betalning av sanktionsavgiften inte kan skickas ut förrän långt efter beslutet. Som utredningen pekar på finns det exempel på sanktionsavgifter som får verkställas omedelbart, t.ex. skattetillägg enligt skatteförfarandelagen. Enligt Skatteverkets mening skulle det vara att föredra att även nu aktuella sanktionsavgifter blir omedelbart verkställbara. Omedelbar verkställighet skulle också minska risken att ärendena delvis preskriberas innan beslut om sanktionsavgift slutligen kan verkställas.

För att inte inskränka den enskildes rätt till domstolsprövning bör i likhet med skattetilläggsregleringen en bestämmelse om omedelbar verkställighet kombineras med en obetingad rätt till anstånd om sanktionsavgiftsbeslutet överklagas. Hinder ur rättssäkerhetssynpunkt borde inte föreligga mot en sådan reglering.

3 Konsekvenser för Skatteverket

3.1 Finansieringsförslag (12.4.3)

Utredningen anser att lämnade förslag i första hand ska finansieras genom att ytterligare resurser tillskjuts de berörda myndigheterna. I andra hand menar utredningen att förslagen bör finansieras genom att anslagsmedel överförs som en varaktig omfördelning av medel från samtliga statliga myndigheternas förvaltningsanslag.

Skatteverket delar utredningens förslag om att lämnade förslag ska finansieras genom att myndigheterna tillskjuts ytterligare resurser. Däremot avstyrker Skatteverket utredningens förslag om att samtliga myndigheter, däribland Skatteverket, ska medverka till finansieringen genom en omfördelning av anslagsmedel. Enligt utredningens förslag ska omfördelningen vara proportionerlig i förhållande till myndighetens årsarbetskrafter vilket medför att Skatteverket del av finansieringen kan bli omfattande samtidigt som förslagen inte innebär någon direkt inbesparing för Skatteverket. Effekten av ett minskat anslag kan bli att Skatteverket skulle behöva prioritera bort andra uppgifter som myndigheten har.

3.2 Andra konsekvenser för Skatteverket

Det skulle kunna bli aktuellt att Ekobrottsmyndigheten (EBM) begär biträde från skattebrottsenheten (SBE) i ”kombinationsärenden”, dvs. ärenden som både innehåller misstänkt bidragsbrottslighet och skattebrott. För det fall det visar sig att EBM kommer att begära biträde av skattebrottsenheten vad gäller bidragsbrott kommer det att leda till ett behov av fler brottsutredare på skattebrottsenheten.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Torbjörn Bernebrant. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Tomas Algotsson och sektionschefen Eva Vidlund.



Katrin Westling Palm