

Stockholm den 6 oktober 2022

R-2022/1226

Till Socialdepartementet

S2022/02964

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 20 juni 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37).

Bakgrund

Utredningens förslag innebär att det – som ett komplement till det straffrättsliga systemet – bör införas ett system med administrativa sanktionsavgifter, som hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Utredningen bedömer att genom att avlasta rättsväsendet från de enklare bidragsbrotten så kan rättsväsendet kraftsamla mot de grova och systematiska bidragsbrotten. De bidragsbrott som kommer att hanteras av rättsväsendet vid ett införande av ett administrativt sanktionssystem innefattar mer avancerat brottsupplägg och brott där ofta företag används i syfte att utnyttja välfärdssystem. Ansvar att utreda bidragsbrott bör enligt betänkandet därför flyttas över till Ekobrottsmyndigheten.

Övergripande synpunkter

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att vi ska värna den sociala tryggheten och att bidragsbrott ska förebyggas, upptäckas och beivras. Enligt Advokatsamfundet är det också av största vikt att detta sker på ett för individen



rättssäkert sätt och att effektivitet och lagföring sker med beaktande av individens rätt till förståelse och insyn i ärendet.

I dag leder många felaktiga utbetalningar (exempelvis till följd av att sökanden inte anmäler ändrade förhållanden eller uppger oriktiga uppgifter) inte till någon reaktion från samhällets sida och utredningen ser det som ett problem att endast en liten andel av de misstänkta bidragsbrott som anmäls leder till lagföring. Det är dock en viss skillnad enligt Advokatsamfundet mellan att aktivt ange oriktiga uppgifter och att inte anmäla felaktiga förhållanden för korrigerande. Det får givetvis anses vara allvarligare att ange oriktiga uppgifter där gränsen för uppsåt tangeras, jämfört med att inte anmäla felaktiga förhållanden, vilket ofta kan bero på oaktsamhet. Med ett förslaget strikt ansvar skulle denna – viktiga – nyans mellan oaktsamhet och uppsåt försvinna om det ifrågavarande beloppet understiger ett halvt prisbasbelopp.

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att det är viktigt att minska tiden mellan misstanke och lagföring, vilken i dagsläget är alltför lång. Vid allvarligare brott är tidsutdräkten vanligtvis kortare mellan misstanke och lagföring. Även i dessa fall behöver dock större resurser läggas för att förkorta utredningstiden. Det är också ett faktum att mindre allvarlig brottslighet inte prioriteras, eftersom resurser inom de brottsutredande myndigheterna tas till ärenden där frihetsberövade personer finns, vanligtvis allvarligare brottslighet. För den enskilde är det dock av vikt att få sitt ärende prövat inom en rimlig tid oavsett allvaret i brottet.

Synpunkter

Förslaget att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter, men vill särskilt framhålla följande.

Sanktionsavgift som ska införas är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening

Advokatsamfundet instämmer i utredningens bedömning att den sanktionsavgift som ska införas är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening och att de rättssäkerhetsgarantier som följer av konventionen därmed fullt ut måste uppfyllas.

Åtalsprövningsregel

I betänkandet (8.2.7) föreslås att de brott där den straffrättsliga sanktionen kan ersättas av en sanktionsavgift inte bör avkriminaliseras. En åtalsprövningsregel bör inte heller införas. Gränsdragningen för när en viss överträdelse normalt ska leda till en sanktionsavgift i stället för till en straffrättslig sanktion bör uttryckas genom att anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen begränsas.

Förslag till ändring i bidragsbrottslagens (2007:612) 6 § görs i utredningen enligt följande.

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till åklagare om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Brott som anges i 3 § eller som överstiger ett halvt prisbasbelopp ska alltid anmälas. Andra brott får anmälas endast om det finns särskilda skäl.

Ett annat sätt för att skilja ut de fall som bör leda till en straffrättslig sanktion är att införa en åtalsprövningsregel, i likhet med den som finns i 13 § skattebrottslagen, det vill säga att åtal bara får väckas för vissa brott om det är påkallat av särskilda skäl.

Advokatsamfundet anser, till skillnad från utredningen, att en sådan åtalsprövningsregel, i likhet med den som finns i 13 § skattebrottslagen bör införas med en liknande spärr som finns i 13 b § skattebrottslagen.

Vikten av tydlighet

Det har i flertalet tidigare utredningar betonats att det ska vara lätt att göra rätt. Advokatsamfundet vill betona vikten av enkel information vid ansökan om bidrag för att undvika felaktiga ansökningar. Då ett strikt ansvar föreslås i utredningen, utan möjlighet till att göra någon prövning i varje enskilt fall, är det av avgörande vikt att informationen är tydlig och användarvänlig. Det nya systemet med införande av sanktionsavgifter ska inte drabba den som inte har tillräcklig kunskap eller tillgång till datorer och appar till vardags. Ansvaret ligger då på de beslutande myndigheterna att göra ansökningsplattformarna användarvänliga. Det är även av stor vikt att sökanden får information på ett språk som den förstår och att översättningen görs med omsorg så att inga oklarheter uppstår i informationen.



Den preventiva effekten

Utifrån den statistik som finns i utredningens material framgår att anmälningar om brott mot Försäkringskassan också stått för den dominerande andelen av alla anmälda bidragsbrott. Inte sällan torde de anmälda brotten handla om tillfällig föräldrapenning och sjukfrånvaro från arbete. Dessa utredningar bygger då på dokumentation från förskolor och skolor samt arbetsgivare ingivet till Försäkringskassan. Vid oklarheter i dessa dokument leder detta till att förundersökningen läggs ner i stället för att strafföreläggande eller dom meddelas i ett antal fall där utgången borde lett till straffrättslig påföljd. Denna brist i utredningsunderlaget får inte verka menligt på den enskilde då ett strikt ansvar nu kommer att införas. Brister vid dokumentation hos arbetsgivare och förskolor och skolor kommer kvarstå och den preventiva effekten kommer inte påverka bristerna där. Den preventiva effekten gör sig endast gällande då oriktiga uppgifter lämnas in och gränsen för uppsåtligt handlande blir aktuellt. Enligt Advokatsamfundet är det svårt att avgöra hur stor andel som berörs av detta.

Vidare framhåller utredningen att genom att fler överträdelser än idag blir föremål för en kännbar sanktion, bör uppfattningen att fusk med förmåner inte är klandervärt, eller att den som fuskar i praktiken inte riskerar något annat än återkrav, också i viss mån kunna påverkas i rätt riktning. Den handlingsdirigerande effekten verkar därför främst förväntas påverka de som handlar med uppsåt, och inte den övriga, möjligen stora, gruppen.

Nedsättning av sanktionsavgift

Utredningen föreslår att sanktionsavgifter *ska* sättas ned i det enskilda fallet om det vore oskäligt att ta ut hela avgiften. Omständigheter som särskilt ska beaktas vid frågor om nedsättning är ålder, hälsa och liknande förhållanden. Bevisbördan för att ett sådant förhållande föreligger vilar på den enskilde.

Då ett strikt ansvar föreslås avseende sanktionsavgifter, finns det skäl att vid bedömningen om nedsättning ta större hänsyn till om det förelegat uppsåt eller inte till gärningen, än vad som bedömts rimligt i betänkanudet. Vissa av de förmåner som omfattas av sanktionssystemet, exempelvis bistånd enligt socialtjänstlagen och LMA, utgör för förmånstagaren ett yttersta skyddsnät. För att sanktionssystemets utformning inte ska strida mot ett av välfärdssystemets grundläggande syften, nämligen att förbättra för de sämst ställda, finns det skäl att även andra omständigheter än ålder,



hälsa och liknande förhållanden bör beaktas vid prövningen. Med hänsyn till att den enskilde har bevisbördan, liksom den maktobalans som finns mellan enskilda och exempelvis myndigheter, föreligger särskilda skäl som talar för en annorlunda utformning av bestämmelsen gällande nedsättning av sanktionsavgift. Ett större tillämpningsområde skulle utvidga området för vilka omständigheter som utredande myndighet självständigt måste beakta, vilket skulle förstärka rättssäkerheten för den enskilda. Detta är särskilt relevant då Europakonventionens krav på rättssäkerhet kräver att det i ett sanktionsavgiftssystem med strikt ansvar finns en reell, nyanserad och inte alltför restriktiv prövning i fråga om att kunna undgå sanktionsavgiften för att det inte ska strida mot oskuldspresumtionen.

Förslaget om att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten och att förundersökningar där bedrivs under ledning av åklagare

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget i denna del. Såsom utredningen angett bör en flytt av ansvaret för utredningar av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten leda till bättre förutsättningar för en enkel, tydlig, effektiv och ändamålsenlig hantering. Det ökar också möjligheten att effektivt bekämpa den systematiska och organiserade brottsligheten och att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av bidragsbrott.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander