



Socialdepartementet

Angående delbetänkandet Stärkt samarbete med att bekämpa bidragsbrott Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat delbetänkande.

Sammanfattning

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag och bedömer att förslagen kommer att bidra till en effektivare brottsbekämpning. Myndigheten instämmer i att Ekobrottsmyndigheten har bäst förutsättningar att på ett effektivt och rättssäkert sätt utreda och lagföra bidragsbrotten.

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs underrättelseverksamhet, utredning och lagföring, vilket innebär att myndigheten har hela den kompetens som krävs för att upptäcka, förhindra och avbryta samt utreda och lagföra ekonomiska brott. I myndighetens uppdrag ligger även att förebygga ekonomisk brottslighet. Genom det samlade uppdraget finns goda förutsättningar att även bekämpa bidragsbrott.

Vid organiserad bidragsbrottslighet är det vanligt att kriminella använder sig av företag, t.ex. assistansbolag. Ekobrottsmyndigheten har stor erfarenhet av att utreda brott där företag används som brottsverktyg och är sannolikt den myndighet inom rättsväsendet som har den största kompetensen på området. Vid denna brottslighet är det vanligt att även andra typer av brott inom Ekobrottsmyndighetens brottskatalog, som bokföringsbrott och skattebrott, förekommer. Ekobrottsmyndigheten har då möjlighet att inom ramen för samma förundersökning utreda även dessa brott, vilket innebär en mer effektiv hantering.

De medarbetare som arbetar inom Ekobrottsmyndigheten tillhör olika yrkeskategorier har en gedigen kunskap och erfarenhet av att utreda och lagföra ekonomisk brottslighet och myndigheten har därigenom de samlade resurserna som krävs för att utreda bidragsbrotten. Myndigheten råder över hur resurserna ska prioriteras för att brottsbekämpningen ska bli så effektiv som möjligt. Vid myndigheten bedrivs även underrättelseverksamhet avseende sådan brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten har därutöver redan en effektiv organisation för att utreda och lagföra mängdbrott och denna organisation kommer att kunna utnyttjas för att de mindre komplicerade bidragsbrotten ska kunna utredas på ett effektivt sätt.

De beslutande myndigheterna kommer att behöva arbeta förebyggande för att förhindra brott och Ekobrottsmyndigheterna kan bidra till detta arbete inom ramen för sitt brottsförebyggande uppdrag.



Allmänna synpunkter

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Ekobrottsmyndigheten bedömer att förslagen kommer att bidra till en effektivare brottsbekämpning.

I det följande kommer Ekobrottsmyndigheten att kommentera de avsnitt där myndighetens överväganden skiljer sig från utredningens eller där omständigheter av vikt för bedömningen av förslagen särskilt vill framhållas.

Kapitel 8 Administrativa sanktionsavgifter

Ekobrottsmyndigheten ser i huvudsak positivt på förslaget att införa administrativa sanktionsavgifter. Förslaget kommer att underlätta förfarandet och förväntas bidra till en snabb reaktion från samhället samt till att de rättsvårdande myndigheternas resurser kan läggas på utredningar av mer komplicerad brottslighet. Det strikta ansvar som föreslås innebär att fler personer som lämnat felaktiga uppgifter kommer att träffas av påföljd, vilket bedöms vara positivt ur preventionssynpunkt.

8.2.8 Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten

Av 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) i dess föreslagna lydelse framgår att anmälan ska göras till åklagare avseende misstänkta bidragsbrott, dels vid brott som överstiger ett halvt basbelopp eller är grovt, dels om det finns särskilda skäl. Av lagtexten kan inte närmare utläsas vad som utgör särskilda skäl, men av delbetänkandet framgår vissa exempel på typsituationer som rekvisitet är tänkt att ta sikte på, såsom att rubriceringsfrågan är oklar, att överträdelserna skett vid upprepade tillfällen eller att en misstänkt tidigare belagts med sanktionsavgifter (s. 399).

Koppling till organiserad bidragsbrottslighet

Enligt Ekobrottsmyndigheten kan det finnas skäl att i den fortsatta beredningen överväga om anmälningsskyldigheten även ska utökas till att omfatta bidragsbrott som misstänks ingå som ett led i vad som kan utgöra organiserad bidragsbrottslighet.

En omständighet som enligt 3 § bidragsbrottslagen medför att brottet ska bedömas som grovt är att gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I vissa situationer kommer det inte gå att visa att en misstänkt haft uppsåt till att dennes gärning ingått i ett sådant sammanhang. Det handlar exempelvis om brottsupplägg där den misstänkte har haft en mer perifer roll och det inte kan styrkas att denne ens har haft ett likgiltighetsuppsåt till omständigheten att brottsligheten utgjort en del av det större brottsupplägget. För det fall det undandragna beloppet understiger ett halvt prisbasbelopp, och därigenom träffas av begränsningen av anmälningsskyldigheten, riskerar utredningarna att delas upp mellan Ekobrottsmyndigheten och utbetalande myndigheter på ett sätt som skulle försämra förutsättningarna att lagföra kvalificerad bidragsbrottslighet.

Ett exempel på detta kan vara ett större organiserat brottsupplägg genom ett assistansbolag där den eller de personer som står bakom bolaget utreds som misstänkta för ett grovt brott, medan de enskilda brukarna kan erhålla en sanktionsavgift utifrån vad som kan styrkas om deras inblandning och storleken på det oriktigt utbetalda beloppet. Ur utredningssynpunkt är det angeläget att även brukarna utreds i samma förundersökning som huvudmännen.



En ytterligare omständighet att ta hänsyn till i sammanhanget är att den utbetalande myndigheten i sanktionsärenden med mer perifera inblandade kommer att underrätta dessa om misstankarna, vilket riskerar att skada en förundersökning som bedrivs av de brottsutredande myndigheterna gällande de huvudmisstänkta i samma brottsupplägg.

Enligt Ekobrottsmyndigheten bör anmälningsplikt alltid föreligga om en beslutande myndighet under sin handläggning får vetskap om sådana omständigheter som gör att man kan misstänka att gärningen eller den misstänkte har koppling till organiserad bidragsbrottslighet. I den fortsatta beredningen av förslaget bör därför övervägas att föreskriva att brott som anges i 3 § bidragsbrottslagen och som misstänks ha koppling till organiserad bidragsbrottslighet alltid ska anmälas.

Koppling till annan grov organiserad brottslighet

En negativ konsekvens för de brottsutredande myndigheterna av att inte få kännedom om de personer som beläggs med sanktionsavgift är att dessa kan vara av intresse i utredningar om andra former av grov organiserad brottslighet. Information om bidragsbrottet skulle exempelvis även kunna vara av intresse i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelsearbete. Genom att gärningen inte anmäls riskerar myndigheterna att gå miste om information av betydelse i andra utredningar.

En möjlighet att i någon mån råda bot på detta är att det införs ett gemensamt register för sanktionsavgifter som omnämns i avsnitt 8.16.7. Ett sådant register torde även vara nödvändigt för att de beslutande myndigheterna ska kunna avgöra om en brottsanmälan ska göras, eftersom ett av kriterierna för en sådan anmälan är att den misstänkte tidigare belagts med sanktionsavgift.

Av utredningen framgår att det finns ett ökat behov av att utbyta information mellan de beslutande myndigheterna så att de kan fatta materiellt riktiga beslut, men att sekretessfrågor kan innebära ett problem vid sådana informationsutbyten. En möjlig lösning kanske finns inom ramen för Utbetalningsmyndigheten som föreslås bli skyldig att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om felaktiga utbetalningar och andra felaktigheter.

Ekobrottsmyndigheten anser att det även finns behov av att beslutande myndigheter ges möjlighet att lämna information till andra relevanta myndigheter om omständigheter som framkommer under arbetet och som utgör misstankar om grov organiserad brottslighet, även om misstankarna inte är tillräckligt starka för att en anmälan ska upprättas. Det är viktigt att uppgifterna kan lämnas utan att det strider mot sekretessbestämmelserna.

8.2.9 Samordning av sanktioner

Enligt lagförslaget utgör ett beslut om åtal ett slutligt hinder mot att ta ut en sanktionsavgift, vilket innebär att den som frikänns i ett brottmål inte heller ska betala någon sanktionsavgift. Detta är knappast ett problem om frikännandet beror på objektiva omständigheter, men torde upplevas som en orättvisa om grunden för frikännandet är bristande uppsåt. En misstänkt mot vilken åklagaren väljer att inte väcka åtal, t.ex. för att uppsåt saknas, kommer att betala en sanktionsavgift, medan en annan mot vilken åklagaren bedömer att det finns tillräckliga skäl för åtal kommer lindrigare undan, om åtalet ogillas. Detta riskerar att upplevas som en orättvisa.



En lösning skulle kunna vara att åklagaren ges möjlighet att i rätten framställa ett andrahandsyrkande om sanktionsavgift för det fall att åtalet ogillas. Att ett beslut om åtal innebär ett slutligt hinder för att besluta om sanktionsavgift är ett effektivt sätt att förhindra dubbla prövningar, men skulle inte behöva innebära ett hinder för en domstol att pröva sanktionsfrågan i samband med prövningen av ansvarsfrågan.

De bestämmelser i lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall som trädde i kraft den 1 januari 2016 enligt vilka en åklagare som väcker åtal för brott mot skattebrottslagen även kan föra talan om skattetillägg innebär att såväl åklagare som domstolar i dag är vana vid att handlägga mål där olika uppsåtskrav och beviskrav hanteras i samma rättegång. De mål där det skulle kunna bli aktuellt med en domstolsprövning av sanktionsavgiften skulle sannolikt bli relativt få. Det felaktiga belopp som skulle utgöra underlag för beräkningen kommer att framgå av utredningen och torde inte medföra något nämnvärt merarbete för åklagaren eller rätten.

Utredningen har gjort bedömningen att det inte, i vart fall i nuläget, bör införas något förfarande där åklagare ges möjlighet att föra talan om sanktionsavgift i brottmålsprocessen och har bl.a. hänfört sig till argument som framfördes under remissbehandlingen av förslaget till lagen om talan om skattetillägg i vissa fall (prop. 2014/15:131, s. 126 f.). Flera remissinstanser lyfte där fram invändningar mot ett samordnat förfarande för att pröva skattebrott och skattetillägg och utredningen framhåller att de invändningar som framfördes rörande skattetillägg även skulle kunna ha bäring på nu aktuell fråga. Den föreslagna lagstiftningen infördes emellertid och det har inte framkommit några omständigheter som talar för att invändningarna skulle vara mer relevanta i frågan om införandet av sanktionsavgift.

8.8 Sanktionsavgiftens storlek

Ekobrottsmyndigheten ställer sig tveksam till om den föreslagna storleken på avgiften, 25 procent beräknat på det felaktiga beloppet, är tillräckligt kännbart för att vara avskräckande. Det förhållandet att brott som överstiger ett halvt prisbasbelopp ska anmälas till åklagare innebär att de ärenden där sanktionsavgifter blir aktuella normalt kommer att röra relativt begränsade belopp.

Som exempel skulle den som fuskar med ersättning vid vård av sjukt barn (VAB) under en veckas tid med en dagersättning om 600 kr landa i ett underlag om 3 000 kr, vilket innebär en sanktionsavgift om 750 kr. Sanktionsavgiften kan förväntas betydligt understiga vad en normalinkomsttagare riskerar att få betala i dagsböter om denne skulle bli åtalad.

Sanktionsavgiften måste även ses som låg om man jämför med administrativa sanktionsavgifter för handlingar som inte är kriminaliserade, t.ex. den förseningsavgift om 1 250 kr som kan utgå för den som inte lämnat in sin deklaration till Skatteverket i rätt tid.

Ytterligare omständigheter som kan påverka allmänpreventionen vid sidan av sanktionsavgiftens storlek är att den misstänkte slipper andra konsekvenser av ett åtal som de flesta uppfattar som negativa och därigenom avhållande, som t.ex. att registreras i brottsregistret eller att tvingas medverka vid polisförhör och domstolsförhandling.

Ett förslag som skulle kunna öka brottspreventionen är om sanktionsavgiften konstrueras så att avgiften består av ett fast grundbelopp som alltid utgår och som säkerställer att påföljden



når en viss nivå. Till detta grundbelopp läggs 25 procent av det oriktiga beloppet. Med en sådan lösning skulle påföljden skärpas och därigenom bli mer avskräckande samtidigt som sanktionsavgiftens storlek fortfarande bestäms med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är.

Ekobrottsmyndigheten delar inte utredningens bedömning i 8.8.4 att ett visst lägsta belopp skulle sakna preventiv effekt. Ekobrottsmyndigheten instämmer i att förslaget visserligen skulle kunna leda till att en mindre felaktighet innebär en procentuellt högre sanktion än en större felaktighet, men anser att denna konsekvens är av mindre betydelse och att fördelarna med förslaget ovan uppväger nackdelarna.

8.9 Nedsättning av sanktionsavgift

Ekobrottsmyndigheten har ingen erinran mot att det införs en möjlighet till nedsättning av avgiften, om det i det enskilda fallet bedöms vara oskäligt. Med tanke på att sanktionsavgiften i praktiken normalt sett kommer att röra begränsade belopp är det viktigt att i förarbetena utveckla resonemangen och ännu tydligare poängtera att denna möjlighet ska tillämpas restriktivt och bara vara tillämplig i undantagsfall.

Kapitel 9 Ansvaret för utredningen av bidragsbrott hos Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten instämmer i utredningens slutsats att Ekobrottsmyndigheten har bäst förutsättningar att på ett effektivt och rättssäkert sätt utreda och lagföra bidragsbrotten. Detta förutsätter dock att de föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgifter införs och att myndigheten tillförs tillräckliga resurser. Ekobrottsmyndigheten instämmer i de argument som utredningen framför. Ekobrottsmyndigheten vill särskilt lyfta fram följande.

Kompetens och resurser

Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar olika yrkeskategorier, såsom åklagare, poliser, civila utredare, ekorevisorer, analytiker och it-forensiker tillsammans i förundersökningarna. De har en gedigen kunskap och erfarenhet av att utreda och lagföra ekonomisk brottslighet och en mycket hög kompetens på området. En del rekryteras från näringslivet, vilket innebär en ytterligare uppbyggnad av kompetensen.

Vid den organiserade bidragsbrottsligheten är det vanligt att företag används som brottsverktyg. Ekobrottsmyndigheten har lång erfarenhet av att utreda och lagföra brott mot våra skattesystem som är viktiga delar av välfärden. Många av dessa brott begås med företag som brottsverktyg. Att utreda och lagföra den typen av brott kräver särskild kompetens och lång erfarenhet av brottsbekämpning. Ekobrottsmyndigheten har under många år byggt upp den kompetensen och är sannolikt den myndighet inom rättsväsendet som har den största kunskapen om hur företag utnyttjas av kriminella för att begå brott.

Myndigheten har redan i dag god kunskap och erfarenhet av utredningar om bidragsbrott som begås genom exempelvis assistansbolag. Några av dessa ärenden har initierats inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

När företag används som brottsverktyg är det vanligt att också andra typer av ekonomisk brottslighet förekommer, såsom skattebrott och bokföringsbrott. Ekobrottsmyndigheten har möjlighet att inom ramen för samma förundersökning utreda även dessa brott. Ibland kan en anmälan som ursprungligen avsåg bidragsbrott i stället resultera i ett åtal om skattebrott, om



det är en mer framkomlig väg till lagföring. I ärenden med olika typer av ekonomisk brottslighet finns det goda förutsättningar att bedöma vilka brott som kan leda till fällande dom och en adekvat påföljd, samtidigt som man genom förundersökningsbegränsning kan uppnå en kostnadseffektiv utredning.

Det förekommer att en person utreds för bidragsbrott vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt för skattebrott vid Ekobrottsmyndigheten. Att flytta ansvaret för bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten innebär således att hela brottsligheten bör kunna utredas i ett sammanhang och därmed leda till ett effektivare resursutnyttjande för hela staten.

Myndigheten ska enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten har också ett brottsförebyggande uppdrag när det gäller sådan brottslighet. Vid myndigheten bedrivs även underrättelseverksamhet. Det innebär att de samlade resurserna för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten ryms under samma tak och att myndigheten själv kan avgöra hur dessa ska prioriteras för att brottsbekämpningen ska bli så effektiv som möjligt. Därtill kommer att Ekobrottsmyndighetens utredare inte kan tas i anspråk för annat än utredningar om ekonomisk brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten instämmer i slutsatsen att det inte är möjligt att lagföra bort bidragsbrotten. Det bör därför finnas adekvata kontroller hos de beslutande myndigheterna för att förhindra att systemen utnyttjas av kriminella. Det kommer att krävas förebyggande arbete hos de beslutande myndigheterna. Ekobrottsmyndigheten bidrar redan i dag med sin kunskap i olika brottsförebyggande samverkansforum, t.ex. i Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och det s.k. MUR-samarbetet (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen). Ekobrottsmyndigheten har nyligen inrättat ett särskilt brottsförebyggande kansli som arbetar tillsammans med bl.a. underrättelseverksamheten vid myndigheten för att förebygga, förhindra och avbryta ekonomisk brottslighet.

Den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten är dedikerad till de brottstyper som ingår i myndighetens brottskatalog. Om förslagen genomförs, finns det därför goda möjligheter att bygga upp kunskap och erfarenhet på området som kan användas i brottsförebyggande syfte och leda till anmälningar samt utredning och lagföring vid myndigheten avseende de allra grövsta bidragsbrotten.

Ekobrottsmyndighetens mängdbrottshantering

Ekobrottsmyndigheten är en specialistmyndighet, men handlägger även inom ramen för den särskilda mängdbrottsfunktionen ett stort antal ärenden som kan handläggas enligt standardiserade utredningsrutiner där den effektiva utredningstiden understiger åtta timmar. Av de 7 797 ärenden som avslutades under 2021 utgjorde 4 322 mängdärenden, dvs. 55 procent av det totala antalet avslutade ärenden. Kostnaden för mängdbrottsärenden, baserat på antal personer som handlade dem inklusive overheadkostnader, utgjorde fyra procent av myndighetens kostnad för utredning och lagföring och tre procent av den totala kostnaden för myndigheten (se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 23, 30 och 36).

Om förslaget genomförs, bedömer Ekobrottsmyndigheten att uppemot hälften av de anmälningar om bidragsbrott som kommer in till myndigheten kommer att kunna handläggas



som mängdärenden. Även de något svårare ärendena, de s.k. enklare projektärendena, kommer att kunna handläggas på ett enhetligt och effektivt sätt. Övriga ärenden torde vara av sådan kvalificerad art att de är jämförbara med de mest komplicerade ärendena som myndigheten hanterar.

Ekobrottsmyndighetens kostnader för att utreda bidragsbrott

Ekobrottsmyndigheten utgår från att själva syftet med utredningens förslag är att samhällets förmåga att motverka bidragsbrott behöver öka.

Utifrån de uppgifter som läggs fram av utredningen är det svårt att göra en rättvisande uppskattning av kostnaderna för dagens system. Ekobrottsmyndigheten räknar i sin kostnadsberäkning även med de indirekta kostnader som förslaget skulle innebära, vilka inte finns med i de beräkningar som gjorts beträffande dagens organisation.

Utredningen utgår från att ca 100 ärenden skulle bedömas som särskilt krävande, om de utreddes vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten finner det i nuläget svårt att uppskatta hur många särskilt krävande ärenden det skulle röra sig om, men bedömer att det kommer att ligga någonstans mellan 100 och 200 ärenden. Antalet särskilt krävande ärenden är av stor betydelse för hur stora resurser som skulle behöva tillföras myndigheten, eftersom kostnaderna för ett särskilt krävande ärende är så höga jämfört med övriga ärenden.

Ekobrottsmyndigheten instämmer i övrigt i de beräkningar som avser antalet ärenden i respektive kategori och övriga kostnadsökningar (avsnitt 12.3.3). Myndigheten bedömer att en förutsättning för att arbetet ska kunna utföras på ett tillfredsställande sätt är att myndigheten tillförs tillräckligt med resurser.

En avsikt med lagstiftningen är naturligtvis att bidragsbrottsligheten ska minska, och Ekobrottsmyndigheten delar denna målbild. Ekobrottsmyndigheten ifrågasätter dock den beräkning som framgår av avsnitt 12.3.5 där utredningen bedömer att anmälningarna till myndigheten under en tioårsperiod kommer att minska från 800 till 300 ärenden per år. Det framgår inte närmare vilka underlag utredningen har haft och hur bedömningen har gjorts, och det kan ifrågasättas om en sådan beräkning ens är möjlig att göra, inte minst då frågan även är beroende av andra omständigheter i samhällsutvecklingen som i dagsläget är svåra att förutse.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Monica Rodrigo. I den slutliga handläggningen har rättschefen Gabriella Loman deltagit. Verksjuristen Marie-Louise Pettersson har varit föredragande.

Monica Rodrigo

Marie-Louise Pettersson



Expedition till
s.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
carolin.jarlehag@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se