



Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Sammanfattning

Utredningen har haft ett brett och mycket omfattande uppdrag. Brottsligheten mot välfärdssystemen inriktar sig på de svagare punkterna i systemen där kontrollen är otillräcklig och utnyttjar regelverkens svagheter. För förtroendet för välfärdssystemen är det av största vikt att brottsligheten i möjligaste mån förebyggs, upptäcks och beivras. Utredningen presenterar ett flertal förslag till författningsändringar i syfte att förbättra dessa förutsättningar.

Åklagarmyndigheten tillstyrker eller har inte någon erinran mot övervägande delar av förslagen. Utredningen föreslår att vissa specifika frågor som inte låtit sig utredas inom ramen för utredningen bör utredas i särskild ordning. Även dessa bedömningar ställer sig Åklagarmyndigheten bakom. En del av de föreslagna utredningsuppdragen är särskilt efterfrågade av de brottsbekämpande myndigheterna.

Vad avser förslaget till organisationsförändring i kap. 11 som i hög grad berör Åklagarmyndigheten lämnas mer ingående synpunkter. Slutsatsen är att de två föreslagna organisationsförändringarna inte kan tillstyrkas. Föreslagen ändring i 8 § lagen om näringsförbud (kap. 12) kan inte heller tillstyrkas.

Allmänna överväganden

Här följer några mer allmänna reflektioner om utredningens utgångspunkter m.m.

Utredningen har haft vissa utgångspunkter och identifierat ett antal riskfaktorer. Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att det bör anläggas ett systemövergripande perspektiv, att effektiva kontrollåtgärder under alla skeden är nödvändigt och att myndigheterna måste samverka och arbeta aktivt mot denna typ av brottslighet.

Begreppet ”kvalificerad välfärdsbrottslighet” presenteras av utredningen som en definition av den brottslighet som omfattas av uppdraget. Definitionen förekommer inte sedan tidigare eller i andra sammanhang och har en tämligen vid omfattning, t.ex. omfattas flertalet förfaranden som vid en jämförelse med

brottsbalken och bidragsbrottslagen inte är att rubricera som grova brott. I den delen vill Åklagarmyndigheten påpeka att utredningen inte synes ha övervägt att använda sig av befintliga och vedertagna begrepp och att det därför finns en viss risk för begreppsförvirring. En definition av brottsligheten får konsekvenser för fortsatta analyser av hur stor brottsligheten beräknas vara och vilka åtgärder som bör vidtas. Med en annan definition som utgångspunkt skulle brottslighetens omfattning bedömas vara en annan. Vid den praktiska tillämpningen och gränsdragningen av flertalet förmögenhetsbrott, som t.ex. gränsen mellan ringa bedrägeri, bedrägeri och grovt bedrägeri, är beloppsgränser av stor betydelse, men några sådana överväganden finns inte i betänkandet. I den fortsatta beredningen inom regeringskansliet bör därför vissa problem som är förknippade med begreppet kvalificerad välfärdsbrottslighet tas i beaktande.

En annan aspekt som skulle kunna övervägas och få stor betydelse för brottsvolymen är om alla brott mot välfärden ska vara straffbara eller om det i stället kan övervägas administrativa sanktionsavgifter för i vart fall de lindrigare förfarandena. Denna intressanta fråga har under senare år vid två tillfällen varit uppe till diskussion (Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, SOU 2011:3 och Vad bör straffas?, SOU 2013:38). Möjligheter till sanktionsavgifter har visserligen inte uttryckligen omfattats av utredningens direktiv, men ligger i linje med utredningens resonemang att det finns behov av förändring och anledning att tänka i nya banor.

Åklagarmyndigheten känner vidare viss tvekan mot utredningens identifierade riskfaktor att brottsbekämpande myndigheter inte har nödvändiga förutsättningar för att kunna utreda och beivra brott. Enligt direktivet skulle utredningen analysera och föreslå åtgärder som skapar bättre förutsättningar. Utredningen har enligt Åklagarmyndighetens uppfattning inte i tillräcklig omfattning undersökt alternativa lösningar eller förslag som bygger på att effektivisera nuvarande ordning.

Utifrån de utgångspunkter som Åklagarmyndigheten har att beakta lämnas närmare kommentarer nedan under respektive förslagskapitel.

Korrekta uppgifter i register förebygger brott (kap. 7)

Två av utredningens identifierade riskfaktorer är att uppgifter, framförallt i folkbokföringsdatabasen och uppgifter som registreras av Bolagsverket, inte speglar verkliga förhållanden samt att beslutsunderlagen är felaktiga eller ofullständiga. Utredningen lämnar en rad olika förslag, såväl lagförslag som förordningsändringar, för att komma till rätta med detta vilket Åklagarmyndigheten ser positivt på. Med oriktiga grunduppgifter går det inte att beivra eller förebygga felaktiga utbetalningar.

Motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg (kap. 7.4)

Problemen med oriktiga intyg och oriktiga identiteter är väl känt för Åklagarmyndigheten, särskilt vid bedrägeriutredningar. Inom ramen för SMID-samarbetet och i närmare samverkan med Nationellt bedrägericentrum har särskilt frågan om en säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor varit högt prioriterat. Det finns ett stort behov av att minska antalet godkända identitetshandlingar och se över ansvaret för utfärdandet av sådana handlingar. Det kan noteras att regeringen genom beslut den 17 augusti 2017 tillsatt en utredning avseende dessa viktiga frågor (Dir. 2017:90). Av samma skäl är Åklagarmyndigheten positiv till att Transportstyrelsen får ett regeringsuppdrag att bl.a. se över sina rutiner vid utlämnande av körkort.

Förslaget om utökade möjligheter för Skatteverket att avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, är rimligt och tillstyrks med de skäl som har anförts därtill.

Åklagarmyndigheten tillstyrker även förslaget att Skatteverket ska ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen i syfte att motverka användandet av förfalskade eller manipulerade pass och folkbokföring av falska identiteter.

Som utredningen konstaterar är intyg med uppgifter om arbetsförhållanden av väsentlig betydelse för den enskildes rätt till en förmån, utbetalningar från välfärdssystemen och en förmåns storlek. Brå har i rapporten Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet (Brå 2015:8) pekat bl.a. på svårigheterna för myndigheter att se skillnad på falska eller äkta intyg. Det finns därför goda skäl att ta fram standardiserade intyg, varför Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget i denna del och att uppgiften lämpligen kan åläggas Skatteverket.

Tidigare förslag att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har visserligen inte lett till lagstiftning. Utredningens motivering nu synes dock övertygande varför förslaget kan tillstyrkas.

Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte (kap. 7.5)

Folkbokföringsdatabasen hos Skatteverket är av central betydelse för att förebygga välfärdsbrottslighet. De registrerade uppgifterna får långtgående verkan. I utredningen föreslås dels att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring, dels att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. Åklagarmyndigheten anser att de överväganden som presenterats är väl avvägda i förhållandet mellan

folkbokföringsverksamhetens behov och skyddet för den enskildes personliga integritet. Förslagen tillstyrks. Detsamma gäller förslagen till utvidgade sekretessbrytande regler om uppgiftsskyldighet i utlänningsförordningen och i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Ett annat förslag som Åklagarmyndigheten tillstyrker är att underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att alla myndigheter och kommuner är skyldiga att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om andra registrerade uppgifter är felaktiga eller ofullständiga.

Bättre förutsättningar för kontroll (kap. 7.6)

Utredningen har redovisat vissa särskilda situationer som har bäring på brott mot välfärdssamhället där vanliga utredningsåtgärder inte är tillräckliga för att det ska kunna fattas korrekta beslut om folkbokföring. Det finns inga erinringar mot förslagen i dessa delar.

Bolagsverket är i nuläget en registrerande myndighet. Av skäl som framförts av utredningen bör Bolagsverket ges bättre verktyg och förutsättningar att genomföra kontroller av inlämnade uppgifter. Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att Bolagsverkets uppdrag bör ses över och att dess instruktion ändras.

Ett folkbokföringsbrott införs (kap. 7.7)

Utredningens förslag innebär att det införs en ny straffbestämmelse i folkbokföringslagen. Den tidigare straffbestämmelsen i 43 § folkbokföringslagen (SFS 1997:989) som avsåg bristande fullgörande av anmälningsskyldighet, och som endast hade penningböter i straffskalan, upphävdes den 1 januari 2014 i enlighet med Folkbokföringsutredningens förslag som Åklagarmyndigheten delade. Det krävs mycket starka skäl för att kriminalisera ett beteende som tidigare varit straffritt. Som utredningen har visat täcker inte bidragsbrottslagen och brottsbalken alla straffvärda beteenden. För att folkbokföringsregistret ska spegla verkliga förhållanden delar Åklagarmyndigheten utredningens bedömning att det är angeläget att kriminalisera ett beteende som innebär att någon medvetet vill få oriktiga uppgifter registrerade eller uppsåtligen underlåter att följa anmälningsskyldigheten till grund för beslut om folkbokföring. Förutsättningen att det ska krävas fara i bevishänseende och att normalstraffet är böter samtidigt som ringa fall inte är straffbara haltar däremot något och bör därför övervägas ytterligare. Det är viktigt i det fortsatta beredningsarbetet att gränserna tydliggörs för vilka beteenden som ska vara straffvärda och vilka godtagbara avvikelser som inte bör vara föremål för straffrättsliga påföljder.

Åklagarmyndigheten är positiv till en gradindelning av folkbokföringsbrottet. Vid grovt brott föreslås, liksom vid grovt bidragsbrott, att hänsyn ska tas till om brottet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I utredningen omnämns två exempel på grovt brott som Åklagarmyndigheten anser är relevanta.

Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott (kap. 8)

Korrekta underlag och ett fungerande kontrollsystem är nödvändiga förutsättningar för att förebygga brott mot välfärdssamhället. Utifrån de utgångspunkter som Åklagarmyndigheten har att beakta så finns ingen erinran mot de bedömningar som görs i denna del. Sådana brottsförebyggande åtgärder har indirekt betydelse för att försök till brott och fullbordade brott försvåras.

Bättre förutsättningar att upptäcka och anmäla brott (kap. 9)

Den överhängande risken för att brott mot välfärdssystemen inte upptäcks bör undanröjas så långt som möjligt. Utöver lagstiftningsåtgärder är samverkan mellan myndigheter en viktig del. Åklagarmyndigheten ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och deltar även i andra olika samverkansorgan inom bedrägeri- och bidragsbrottsområdet – på olika nivåer – med såväl myndigheter som organisationer och företag. I dessa sammanhang finns goda förutsättningar att på ett generellt plan dela erfarenheter och belysa hur brott kan upptäckas och anmälas.

Åklagarmyndigheten ställer sig positiv till att utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas.

Som en konsekvens av att utredningen föreslår en utvidgning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och inför ett folkbokföringsbrott har Åklagarmyndigheten ingen erinran mot att det på motsvarande sätt införs en skyldighet att anmäla dessa misstänkta brott. Det finns även goda grunder för förslaget att Skatteverket får skyldighet att anmäla brott som avser ROT- och RUT-bedrägerier.

En mer samlad straffrättslig reglering (kap. 10)

Genom bidragsbrottslagen som trädde i kraft den 1 augusti 2007 (prop. 2006/07:80) infördes en straffrättslig reglering som omfattar olika ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av angivna myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vid lagens tillkomst diskuterades olika gränsdragningar av tillämpningsområdet, bl.a. lönegarantiersättning.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att företag har fått en allt större roll inom välfärdssystemen och att företag används som brottsverktyg, t.ex. vid assistansersättning och tandvårdsstöd. Sådana ersättningar kan uppgå

till mycket stora summor och är således attraktiva för brottslingar. Det finns, precis som utredningen finner, goda skäl som talar för att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde till sådana stöd som avser en enskild person men som inte utbetalas direkt till den enskilde. Genom föreslagen avgränsning till lönegaranti och ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, delar Åklagarmyndigheten bedömningen att ändamålet med bidragsbrottslagen upprätthålls.

Åklagarmyndigheten delar också utredningens uppfattning att straffmaximum för grovt bidragsbrott bör höjas från fängelse i fyra år till sex år, vilket är i överensstämmelse med grovt bedrägeri och grovt skattebrott. Även utan föreslagen utökning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen finns skäl att ändra straffskalan och höja straffmaximum till sex år. Det har bl.a. gått många år sedan lagens tillkomst och brottsligheten har ändrat karaktär. Flera stora assistansbedrägerimål som innefattar grova bidragsbrott är exempel på mycket straffvärda beteenden.

Även om Åklagarmyndigheten står bakom förslagen i denna del, finns en pågående utvärdering av bidragsbrottslagen som ska presenteras senast den 28 februari 2018. Denna utredning har bl.a. till uppgift att utreda om det finns anledning att ändra lagens tillämpningsområde och ska utreda behovet av en ändrad straffskala. I den fortsatta beredningen inom regeringskansliet i dessa frågor är det angeläget att förslagen i dessa båda utredningar samordnas.

Enligt utredningens bedömning bör förundersökningar om grova bidragsbrott vara åklagarledda. Som redovisats har Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Stockholm i rapporten Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder (ÅM-A 2015/0440) framfört att en sådan åtgärd bör övervägas. Den 1 juni 2017 trädde en ändring i kraft avseende Åklagarmyndighetens s.k. fördelningscirkulär (ÅFS 2005:9) som innebär att åklagare numera ska vara förundersökningsledare vid grova bidragsbrott.

Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (kap. 11)

Utredningens förslag är att det inrättas en ny bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan som i stället för Polismyndigheten ska utreda alla bidragsbrott. Samtidigt föreslås att handläggningen av samtliga bidragsbrott flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten.

Förslaget innebär en helt ny ordning för att utreda bidragsbrott med skattebrottsenheten hos Skatteverket som uttalad modell. Samhället och brottsligheten förändras över tid och vid behov av förändring för att komma till rätta med nya problem är det naturligt med nya överväganden. Åklagarmyndigheten är självfallet öppen och intresserad av att dryfta nya organisatoriska lösningar. Samtidigt är det angeläget att de sakliga skäl som

kan finnas analyseras ordentligt och att konsekvenserna är noga utredda innan beslut om större förändringar tas. Åklagarmyndigheten vill särskilt framhålla att skattebrottsenheten, såvitt det kan bedömas, har varit fungerande och framgångsrik och kan bidra med goda erfarenheter.

Föreslagen organisationsförändring är på flera sätt innovativ, men för att närmare kunna överväga förslaget två delar behövs ytterligare konsekvensanalyser. Vilka nackdelar och problem kan finnas och förutses? Har andra alternativ till lösningar beaktats och utretts i tillräcklig grad? I denna del anser Åklagarmyndigheten att utredningen uppvisar brister.

I det följande pekas på en del konsekvenser av förslagen utifrån Åklagarmyndighetens perspektiv.

Ny bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan

Utredningens huvudsakliga skäl till organisationsförslaget är uppfattningen att nuvarande ordning inte är fungerande. Det anges att ökade resurser till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inte förändrar förutsättningarna på grund av myndigheternas organisatoriska och strukturella problem. I utredningen riktas även kritik mot att lagföringen är för låg.

Även om man skulle utgå från utredningens slutsats att brottsutredningarna av bidragsbrott i nuläget inte fungerar tillfredsställande eller optimalt, utesluter inte det att det kan finnas andra alternativ än utredningens tämligen omdanande förslag.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen har möjligheter att ge ett riktat uppdrag till Polismyndigheten att inrätta en bidragsbrottsenhet. Om Polismyndigheten skulle få i uppdrag att inrätta en sådan enhet skulle kompetens kunna samlas där på motsvarande sätt som föreslagen bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan. I stället för att anställa och utbilda utredare hos Försäkringskassan, skulle den kompetens som redan finns hos Polismyndigheten, t.ex. inom bedrägerisektionerna, kunna tillvaratas och ytterligare specialister kunna anställas där. Som Åklagarmyndigheten ser det har denna möjlighet inte utretts tillräckligt. Det bör också beaktas att det erfarenhetsmässigt tar mycket lång tid att bygga upp en ny fungerande verksamhet hos en myndighet som saknar tidigare erfarenhet av frågorna. Detta talar för att en sådan enhet i stället bör byggas upp inom Polismyndigheten.

Såvitt gäller lagföringen, med undantag för misstankar som hunnit preskriberats, kan Åklagarmyndigheten inte se att utredningen gjort någon värdering av vad som skulle vara en adekvat lagföringsnivå. Åklagarmyndigheten utgår från att den utredning som har i uppgift att se över bidragsbrottslagen närmare analyserar detta.

Försäkringskassan är en förvaltningsmyndighet som liksom flera andra utbetalande myndigheter omfattas av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen. Vid anmälan yrkar Försäkringskassan regelmässigt skadestånd och blir således målsägande. Det finns ingen tidigare erfarenhet av brottsutredning hos Försäkringskassan. I Sverige är det Polismyndigheten som har det brottsbekämpande uppdraget och som ansvarar för att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. I Polismyndighetens kärnuppgifter ingår också underrättelse- och spaningsverksamhet. Som utredningen påpekar har visserligen bl.a. Skatteverket och Tullverket getts befogenhet att vidta vissa förundersökningsåtgärder, men dessa undantag är avsteg från rättstraditionen och innefattar mer speciella brottstyper. En skillnad är också att dessa förvaltningsmyndigheter inte är målsägande i sina ärenden.

Innan man ger ytterligare förvaltningsmyndigheter i uppdrag att även ha brottsutredande uppgifter anser Åklagarmyndigheten att det är angeläget att det tas ett helhetsgrepp kring dessa frågor. En splittrad utredningsverksamhet uppdelad på olika myndigheter riskerar bl.a. att skapa inlåsningseffekter och ineffektivitet samtidigt som rättssäkerhetsfrågorna riskerar att inte beaktas tillräckligt.

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv finns fler aspekter att beakta. Det kan ifrågasättas om en anmälare som är målsägande samtidigt kan vara brottsutredare. Såväl rättegångsbalken som Europakonventionen uppställer flera principer om krav på opartiskhet, rättssäkerhet och en rättvis rättegång. Förslaget kan även påverka allmänhetens förtroende och bli en trovärdighetsfråga. Det är viktigt att förvissa sig om att en enskild förstår när han eller hon är misstänkt för ett bidragsbrott och i vilken egenskap Försäkringskassans anställda kontaktar den enskilde. Exempelvis måste den ovillkorliga rätten för en brottsmisstänkt att förhålla sig passiv beaktas. Åklagarmyndigheten saknar även en analys kring vilka bestämmelser som ska gälla för tillsyn, generella riskbedömningar och kvalitetsansvar för den nya bidragsbrottsenheten hos Försäkringskassan.

Enligt förslaget ska Försäkringskassan inte bara utreda sina egna brottsanmälningar, utan även anmälningar från samtliga aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen. I och med utredningens förslag till utvidgat tillämpningsområde är det än fler som omfattas. För dessa olika regelverk saknar Försäkringskassan i dagsläget kompetens. Det kan även ifrågasättas lämpligheten i att en förvaltningsmyndighet ska utreda andra förvaltningsmyndigheters ärenden liksom anmälningar av kommuner, arbetslöshetskassor, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer. Till den nya bidragsbrottsenheten kommer Försäkringskassan således att behöva rekrytera personal med spetskompetens från alla olika aktörer, vilket i sin tur leder till rekryteringsbehov hos de anmälningsskyldiga. Det kommer att kräva en stor och resurskrävande utredningsfunktion. Det bör också beaktas att

förutom utredningskompetens behöver även datasystem (Försäkringskassan är inte med i RIF) och kontrollsystem byggas upp. I dessa delar finns ingen närmare problemanalys.

Särskilda befattningshavare hos Försäkringskassan ges enligt förslaget rätt att dels fatta beslut om att inleda förundersökning, dels vara förundersökningsledare om saken är av enkel beskaffenhet. Utredningen uppskattar att majoriteten av utredningarna är av enkel beskaffenhet. I denna del föreslås således mer befogenheter än vad som tilldelats Skatteverkets skattebrottsenhet som utpekats som modell. En jämförelse med Tullverkets befogenheter ligger närmare till hands. Vid införandet av skattebrottsenheten var det just diskussioner kring rättssäkerheten som avgjorde att Skatteverket inte fick förundersökningsledarskap ens i enklare ärenden. Samma skäl kan anföras avseende bidragsbrottsenheten. Trots lång erfarenhet hos skattebrottsenheten har några författningsändringar såvitt gäller förundersökningsledarskap inte skett.

Ett förundersökningsledarskap är förenat med höga kunskapskrav inom bl.a. straffrätt, processrätt, bevisvärdering, utredningsmetodik (innefattande t.ex. spaning) och straffmätning, som Försäkringskassan i nuläget saknar. Förslaget innebär också att de särskilda befattningshavarna hos Försäkringskassan inte får tillämpa bestämmelserna om förundersökningsbegränsning (som bör kunna komma i fråga i många fall) eller utfärda strafförelägganden. I utredningen nämns inte heller om Försäkringskassan får ta någon egen kontakt med domstolarna, t.ex. inge ansökan om offentlig försvarare. Detta innebär att åklagare i många fall ändå kommer att behöva kopplas in, varför effektivitetsvinsten minskar. Utredningen synes inte heller ha övervägt alternativet att liksom skattebrottsenheten stanna vid att en ny bidragsbrottsenhet endast biträder åklagaren som alltid är förundersökningsledare. Det är fullt naturligt att en förvaltningsmyndighet gör egna utredningar som underlag och bidrar med sin sakkunskap, men en helt annan sak att en förvaltningsmyndighet får besluta om och leda en förundersökning.

Vid mer kvalificerade bidragsbrott är det ofta fråga om blandbrottslighet, t.ex. bedrägerier och urkundsförfalskningar. En begränsning till bidragsbrott innebär en risk för dubbelarbete där Försäkringskassan utreder bidragsbrott och Polismyndigheten annan brottslighet. Enligt lagförslaget får visserligen åklagare som är förundersökningsledare anlita biträde av Försäkringskassan även vid annan brottslighet om det finns särskilda skäl, men lämpligheten av detta kan ifrågasättas. I dessa fall torde kompetensen vara än mindre hos Försäkringskassan vilket bl.a. kan äventyra rättssäkerheten. Med hänsyn till Försäkringskassans begränsade rätt att självständigt använda tvångsmedel med hänsyn till viktiga principen att Polismyndigheten har våldsmonopol, innebär

vidare förslaget att en handräckning av Polismyndigheten ändå kommer att behövas i många fall där det krävs tvångsmedel.

Att ge polisiära befogenheter till en annan myndighet än Polismyndigheten är således förenat med svårigheter som inte har analyserats tillräckligt i utredningen.

Ekobrottsmyndigheten ska handlägga samtliga bidragsbrott

Såvitt gäller förslaget att handläggningen av alla bidragsbrott ska flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten vill Åklagarmyndigheten särskilt anföra följande. Självklart ska bidragsbrott handläggas av den åklagarmyndighet som är bäst lämpad. Utredningen har goda argument för att bidragsbrott har kopplingar till skattebrott, i vart fall de grova bidragsbrotten. Det skulle därför kunna finnas skäl att överväga om de grova bidragsbrotten i stället skulle handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Denna fråga har dock inte utretts, men om något sådant övervägs måste det beaktas att även gränssnittsfrågor kan uppstå. I nuläget finns redan enligt 9 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten en möjlighet för Ekobrottsmyndigheten att överta mål som rör kvalificerad ekonomisk brottslighet efter framställning från Åklagarmyndigheten. Frågan behandlas även i det myndighetsgemensamma dokumentet om fördelning av ansvar och uppgifter mellan myndigheterna, se ÅMR 2017:1 och EBMR-R 2017:5.

Ekobrottsmyndigheten har inte någon egen rekrytering av åklagaraspiranter. Rekrytering av åklagare sker från Åklagarmyndigheten som också svarar för all grundutbildning åt åklagare. Om Ekobrottsmyndigheten ges mer resurser att anställa åklagare för att arbeta med bidragsbrott kommer dessa med nödvändighet att behöva rekryteras från Åklagarmyndigheten. Beroende på omfattningen av en sådan överflyttning av åklagare uppstår konsekvenser för Åklagarmyndighetens förmåga att hantera återstående brottstyper av motsvarande slag. Ett överförande av ansvar för bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten medför således inte någon nettoeffekt för åklagarväsendet.

Ekobrottsmyndigheten skapades för att vara en specialistmyndighet. Enligt förslaget kommer Ekobrottsmyndigheten utöver grova bidragsbrott att få handlägga enkla mängdärenden med ofta låga straffvärden. Det blir en ny kategori mål hos Ekobrottsmyndigheten att även hantera ärenden med målsägande som har skadeståndsanspråk.

I nuläget är alla mål vid Ekobrottsmyndigheten åklagarledda men enligt förslaget om förundersökningsledarskap för Försäkringskassan i enklare ärenden kommer denna princip att frångås. Argumentationen i denna del att Ekobrottsmyndigheten kan behöva dessa typer av enkla ärenden är inte helt

övertygande. Det kan i detta sammanhang noteras att Åklagarmyndigheten har en särskild organisation för hantering av vissa mängdärenden.

Sammanfattning

I utredningen redogörs för en rad fördelar som talar för organisationsförändringen, men eventuella nackdelar har inte belysts med samma kraft. Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning har inte utredningen med tillräcklig djup och bredd analyserat konsekvenserna för dessa förslag för att Åklagarmyndigheten ska kunna ta definitiv ställning. Sammanfattningsvis kan de två förslagen till organisationsförändring inte tillstyrkas. För det fall hela eller delar av förslaget i denna del ändå genomförs, ser Åklagarmyndigheten ett nödvändigt behov av en genomförandekommitté.

Näringsförbud och spärrtid (kap. 12)

Näringsförbud

Självklart är det angeläget att möjligheterna till näringsförbud utreds och används. Som utredningen har kunnat konstatera är det ett problem om förfarandet med näringsförbud inte synes tillämpas fullt ut i enlighet med lagstiftarens intentioner. Utredningen har redovisat ett antal orsaker till den bristande tillämpningen. Som det uppfattas synes orsakerna vara brister i tillämpningen och att det inte är fråga om brister i lagstiftningen.

Bestämmelserna i lagen (2014:836) om näringsförbud ger redan idag domstolarna stora möjligheter att besluta om näringsförbud mot företag som utnyttjat välfärdssystemen. I 8 § lagen om näringsförbud nämns omständigheter som bl.a. att åsidosättandet har varit systematiskt, syftat till betydande vinning samt orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada. Åklagarmyndigheten är därför inte övertygad om att föreslagen lagändring med nya omständigheten ”inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen” är behövlig. Den föreslagna lagändringen är dessutom, till skillnad från övriga omständigheter, inte allmängiltig utan skulle gälla explicit för välfärdssystemen. Enligt Åklagarmyndighetens mening avviker den föreslagna lagändringen från gängse lagstiftningsprinciper. Till detta kommer att det av skälen till förslaget och författningskommentaren är svårt att utläsa skillnaden mellan ”omfattande missbruk” och ”systematiskt” som enligt prop. 1985/86:126 s. 157 avser upprepade förfaranden som genomförts efter viss beräkning. Den föreslagna lagändringen kan således inte tillstyrkas.

Spärrtid

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot utredningens slutsats att en spärrtid för företag inte är ändamålsenlig och att en sådan sanktion inte bör införas. Övriga åtgärdsförslag i betänkandet som t.ex. underrättelseskyldighet för Bolagsverket, fler sekretessbrytande regler mellan myndigheter och att frågan

om att Bolagsverket ska kontrollera uppgifter som registreras om företag bör utredas närmare, innebär att behovet av en spärrtid minskar. Under alla förhållanden bör inte en sanktion som spärrtid införas om spärrtiden inte förväntas få någon större effekt.

Spårbara betalningsmedel (kap. 13)

Att kontanta betalningar kan ligga till grund för positiva beslut om utbetalningar från välfärdssystemen är inte utan betänkligheter. Utöver att påståenden om kontanta betalningar, som varken kan spåras eller kontrolleras, kan användas vid brott mot välfärdssystemen bör särskilt framhållas möjligheten för organiserade brottsligheten att tvätta pengar åtkomna genom brott. Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens bedömning att sådana kontanta betalningar innebär en risk för att utbetalningar sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras. Elektronisk, spårbar betalning eller löneutbetalning är ett högst rimligt krav från statens sida. Därmed är inte sagt att det bör införas ett generellt krav på spårbara betalningsmedel som villkor. I denna del anser Åklagarmyndigheten att utredningen har gjort väl avvägda avgränsningar till att kravet på spårbara betalningsmedel endast omfattar vissa arbetsmarknadspolitiska stöd samt villkor för skattereduktion och utbetalning i samband med rot- och rutavdrag.

Förslagen om förordningsförändringar avseende de arbetsmarknadspolitiska stöden tillstyrks. Likaså tillstyrks förslagen i bestämmelserna som reglerar rot- och rutavdrag, d.v.s. inkomstskattelagen där det föreslås att en ny paragraf införs i 67 kap. 15 a § och lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete där ett tillägg görs i 8 § första stycket. Det är särskilt tilltalande att ändringen i 8 § första stycket lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete innebär att en utbetalning inte ens får begäras av utföraren om det inte finns spårbar betalning och att en kontroll ska ske innan utbetalning.

Samordnad utbetalningsfunktion (kap. 14)

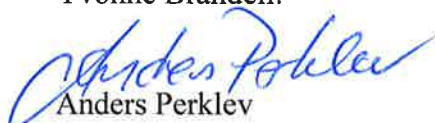
Felaktiga utbetalningar bör så långt som möjligt förhindras. För att upprätthålla allmänhetens förtroende för välfärdssamhället och ett berättigat krav på att skattefinansierade försäkringar och bidrag endast utbetalas till de som uppfyller kraven, är kontroll av stor betydelse. Det ska inte få förekomma att personer kan kringgå regelverken och samtidigt erhålla flera felaktiga utbetalningar för att systemen inte samkörs. Som utredningen konstaterar är behovet av samordning vid utbetalningar från välfärdssystemen kopplat till behovet av att myndigheterna har ett effektivt informationsutbyte. Förslagen modell med en samordnad utbetalningsfunktion där beslutens verkställighet överflyttas till en särskild och fristående myndighet alternativt en redan befintlig myndighet i kombination med en förstärkt utbetalningskontroll, innebär en stor förändring. Åklagarmyndigheten delar utredningens slutsatser att frågan är intressant och att en sådan lösning skulle kunna leda till många fördelar, särskilt ur ett brottspreventivt perspektiv.

Således tillstyrker Åklagarmyndigheten förslaget att det i särskild ordning bör utredas hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.

Konsekvenser av förslagen (kap. 15, särskilt 15.1 och 15.2.5)

Med den inställning som Åklagarmyndigheten har redogjort för avseende kap. 11, finns det nu inte skäl att närmare kommentera vad som anförts ifråga om ikraftträdande m.m. Dessa frågor bör belysas närmare om förslagen till organisationsförändring genomförs. Vad gäller kostnader för Åklagarmyndigheten avseende förslagen till ny organisation hänvisas till vad som anförts ovan (s. 10 stycke fyra) angående rekrytering av åklagare m.m. För det fall att föreslagen organisationsförändring genomförs ser Åklagarmyndigheten, som tidigare nämnts, ett nödvändigt behov av en genomförandekommitté. Ekonomiska konsekvenser kan lämpligen hanteras inom ramen för denna.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Anders Perklev. I beredningen har deltagit vice överåklagaren Astrid Eklund, rättschefen Lars Werkström och verksjuristen Roger Waldenström. Föredragande har varit kammaråklagaren Yvonne Brandell.


Anders Perklev


Yvonne Brandell