



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkande Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten tillstyrker i stort utredningens förslag. Åklagarmyndigheten anför principiella skäl mot att förlänga preskriptionstiden för ringa bidragsbrott och för vårdslöst bidragsbrott. Åklagarmyndigheten avstyrker förslagen till ändringar av 4 § bidragsbrottslagen; både i första stycket att ändra grov oaktsamhet till ”den som i väsentlig mån är oaktsam” och tillägget ”risken för ekonomisk skada” i andra stycket.

Åklagarmyndigheten har i övrigt följande synpunkter på de förslag m.m. som lämnas.

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas (avsnitt 8.1.2)

Åklagarmyndigheten tillstyrker att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgas enligt utredningens förslag.

Bidragsbrottslagen har varit i kraft i snart elva år. I enlighet med lagstiftarens ursprungliga intentioner är tiden mogen för en översyn av reformen. Så som utredningen konstaterar är bidragsbrottslagen och dess konstruktion väl inarbetad av de anmälade parterna och aktörerna i rättskedjan. Vid rättstillämpningen och i andra sammanhang har det dock framkommit att det behövs en modernisering och anpassning av bidragsbrottslagen för att fullt ut kunna bibehålla lagstiftarens ändamål.

Åklagarmyndigheten tillstyrker att bidragsbrottslagen i 1 § andra stycket utvidgas till att även avse ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde. Detta är ett välbehövligt och efterlängtat förslag som har framförts av flera tidigare utredningar och även från myndighetshåll. Åklagarmyndigheten tillstyrkte i remissvar (ÅM2017-1092) ett liknande förslag som framfördes av utredningen Kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37). I praxis har det visat sig att det vid dessa fall kan finnas svårigheter att göra en avgränsning mellan bedrägeribrott och bidragsbrott. Genom

föreslagen ändring blir det tydligare vilka gärningar som faller under bidragsbrottslagen, vilket leder till en större enhetlighet vid rättstillämpningen.

Utifrån de argument som har framförts av utredningen synes det även rimligt att innefatta ekonomiskt stöd som beslutas av kommunerna. Det är dock oklart vilka förmåner som utredningen avser skulle omfattas. Åklagarmyndigheten förutsätter därför i denna del att det under beredningens gång kommer att klargöras vilka förmåner som kan tänkas omfattas av utvidgningen (jfr betänkandet s. 255 f), inte minst på grund av rättssäkerhetsskäl.

Konsekvenser för straffansvaret (avsnitt 8.1.3)

Åklagarmyndigheten är av samma uppfattning som utredningen att straffbestämmelsens utformning inte behöver ändras med anledning av det föreslagna utvidgade tillämpningsområdet av 1 § bidragsbrottslagen.

Det finns inte behov av att utvidga tillämpningsområdet till att avse utbetalningar av EU-medel (avsnitt 8.1.4)

Av skäl som har framförts av utredningen delar Åklagarmyndigheten slutsatsen att bidragsbrottslagen inte bör utvidgas till att omfatta utbetalningar av EU-medel.

Det finns inte behov av att utvidga tillämpningsområdet ytterligare (avsnitt 8.1.5)

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömningar i denna del.

En lämplig avgränsning av bidragsbrottslagens tillämpningsområde var föremål för diskussion i förarbetena prop. 2006/07:80, varvid regeringen stannade för att avsikten med lagstiftningen var att omfatta de centrala delarna av välfärdssystemet. Om bidragsbrottslagen skulle avse samtliga felaktiga statliga utbetalningar till företag och organisationer i enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet.2016/17:SfU1, rskr. 2016/17:122) skulle syftet med bidragsbrottslagen – enligt Åklagarmyndigheten – riskera att gå förlorat. Som utredningen konstaterar finns straffbestämmelserna om bedrägeri m.m. i 9 kap. brottsbalken som väl passar in på dessa straffvärda beteenden.

Såvitt avser lönegaranti har Åklagarmyndigheten i remissyttrande över utredningen Kvalificerad välfärdsbrottslighet (ÅM2017-1092) ställt sig bakom en utvidgning av bidragsbrottslagen till att omfatta lönegaranti. I remissyttrandet poängterades dock att det pågick en utvärdering av bidragsbrottslagen och att det var angeläget att samordna förslagen i dessa båda utredningar i den fortsatta beredningen inom regeringskansliet. Utifrån den närmare analys och sammanfattning av argument som nu har gjorts av utredningen, anser Åklagarmyndigheten att det finns goda skäl för att inte omfatta lönegaranti.

Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs (avsnitt 8.1.6)

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget.

Sedan bidragsbrottslagens tillkomst har brottsligheten till viss del ändrats med teknikens utveckling och användandet av företag som brottsverktyg. Av praxis framgår att det finns flera exempel på grova bidragsbrott med höga straffvärden. Därutöver finns enligt Åklagarmyndighetens uppfattning fall där gärningarnas samlade straffvärde kan anses ligga betydligt över fyra års fängelse. Härvid kan särskilt nämnas systematiska och omfattande bedrägerier mot assistansersättningen eller studiemedel och om tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta tandvårdsstödet. Brottsligheten avseende dessa kan inte sällan uppgå till miljonbelopp. Den är ofta synnerligen planerad och utstuderad och har därför många gånger ett mycket högt straffvärde. Det är därför synnerligen angeläget att ha straffskalor som speglar brottslighetens allvar. En ändring av maxstraffet för grovt bidragsbrott till fängelse i sex år innebär även en överensstämmelse med straffskalorna för grovt bedrägeri och grovt skattebrott. Åklagarmyndigheten kan inte se några skäl till att inte förändra straffskalan i enlighet med förslaget.

Bestämmelsen om grovt bidragsbrott bör ändras (avsnitt 8.1.7)

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget.

Enligt utredningens förslag ska det vid bedömningen i 3 § andra stycket bidragsbrottslagen om brottet är grovt även särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som rört betydande belopp. Vid bidragsbrott ses varje ansökan som ett brott och ofta är det fråga om summor som ligger långt under det som brukar betecknas som betydande belopp. Syftet med förslaget är att komma åt den brottslighet vars enskilda gärningar sammantaget har lett till risk för att stora summor felaktigt betalas ut och rubricera dessa som grova brott. En gräns enligt nuvarande praxis för att bedöma en gärning som grovt brott är ca fem prisbasbelopp (227 500 kr år 2018).

Åklagarmyndigheten noterar att förslaget avviker från den kriminalpolitiska strukturen. Vid en jämförelse med andra förmögenhetsbrott framgår att kravet på att "gärningen ingått i en brottslighet" ter sig annorlunda. I brottet grovt fordringsbedrägeri i 9 kap. 3 b § brottsbalken som trädde i kraft den 1 juli 2017 anges visserligen om "förfarandet har avsett betydande värde". Grovt fordringsbedrägeri och grovt bidragsbrott skiljer sig dock åt på flera sätt. I övrigt är utgångspunkten vid förmögenhetsbrott om "gärningen" avsett betydande värde (se exempelvis grov stöld, grovt egenmäktigt förfarande, grovt bedrägeri, grovt ocker, grovt häleri, grov förskingring, grovt olovligt förfogande). Även i 3 § andra stycket första punkten bidragsbrottslagen anges just om "brottet" rört betydande belopp.

Samma problematik gör sig gällande vid gränsdragningen mellan upprepade ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden där det inte föreslås några ändringar. Många gånger skulle det vara angeläget att denna "ringa bidragsbrottslighet" i stället bedömdes som brott av normalgraden. Det framgår inte av utredningen vilka eventuella överväganden som har gjorts i denna del.

Möjligen skulle andra sätt att åstadkomma önskad effekt och belysa brottslighetens systematik kunna finnas. Viss vägledning och argumentation kan komma att ges i den pågående utredningen Straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrotslighet (Ju2018/00533/LP). Utredaren ska enligt uppdraget bl.a. överväga på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet, t.ex. upprepade brott av mindre allvarligt slag, kan beaktas i större utsträckning och lämna författningsförslag till nya brott som tar sikte på systematiska stölder respektive hälerier. Uppdraget ska redovisas senast den 18 januari 2019. I det större perspektivet är det enligt Åklagarmyndigheten värdefullt om samma förändringar avseende systematiken även innefattar bl.a. bedrägeri- och bidragsbrott.

Vidare skulle det vara värdefullt för den praktiska rättstillämpningen att det närmare utvecklas under vilken tidsrymd som skulle kunna vara aktuell och hur många gärningar som kan räknas ihop för att uppnå ett "betydande belopp".

Med dessa reflektioner kan Åklagarmyndigheten ändå tillstyrka förslaget.

Den som i väsentlig mån är oaktsam kan dömas för vårdslöst bidragsbrott (avsnitt 8.1.8)

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget att ändra grov oaktsamhet till "den som i väsentlig mån är oaktsam".

Med anledning av Högsta domstolens avgörande NJA 2013 s. 369 har utredningens uppdrag innefattat att närmare se över utformningen av 4 § bidragsbrottslagen och dess krav på grov oaktsamhet. Framförallt är underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden vid omedveten oaktsamhet av intresse där utredningen har identifierat behov av förändring.

Det är visserligen angeläget att, såsom har framhållits redan i förarbetena, betona de krav på aktsamhet och lojalitet som kan och bör ställas på en förmånstagare vid ansökningar. Åklagarmyndigheten ställer sig dock avvisande till att ersätta det vedertagna begreppet "grov oaktsamhet" med införandet av det nya "den som i väsentlig mån är oaktsam". Utifrån ett övergripande straffrättsperspektiv finns anledning att bibehålla enhetliga definitioner av uppsåt och oaktsamhet. Att "vara i väsentlig mån oaktsam" torde hamna mellan oaktsam och grovt oaktsam. Vad som närmare avskiljer de tre begreppen är enligt Åklagarmyndighetens uppfattning inte heller tillräckligt definierat av utredningen. Ribban för vårdslösa bidragsbrott sänks således något vilket –

tillsammans med förslaget om förlängd preskriptionstid – kommer att leda till ett ökat antal anmälningar.

Som en konsekvens av om förslaget genomförs kommer åklagare att behövas tas i anspråk för ännu fler fall av vårdslösa brott. I denna del vill Åklagarmyndigheten peka på möjligheten att i stället överväga administrativa sanktionsavgifter, vilket skulle kunna vara en mer samhällsekonomisk gynnsam lösning. Sanktionsavgifter har bl.a. diskuterats i utredningarna Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, SOU 2011:3, och Vad bör straffas?, SOU 2013:38. Åklagarmyndigheten har även berört detta i remissyttrandet till utredningen Kvalificerad välfärdsbrottslighet, SOU 2017:38, som alltjämt i nu relevanta delar är föremål för regeringskansliets beredning.

Risken för ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen av om en gärning enligt 4 § är mindre allvarlig (avsnitt 8.1.9)

Åklagarmyndigheten avstyrker föreslagen författningsändring som synes överflödig.

Utredningen anser att det finns skäl att lyfta fram risken för ekonomisk skada som en av flera delar som ska beaktas vid bedömningen av om ett vårdslöst bidragsbrott enligt 4 § andra stycket är mindre allvarligt. Åklagarmyndigheten kan inte se den stora fördelen med en sådan förändring. Enligt nuvarande lagtexten ska hänsyn tas till beloppet och övriga omständigheter för att bedöma om gärningen är mindre allvarlig och därmed straffri. En helhetsbedömning ska således ske i det enskilda fallet. Det kan argumenteras för att befintlig formulering redan innefattar att hänsyn kan tas till risk för ekonomisk skada.

Bidragsbrott är genom sin konstruktion ett farebrott – där det således föreligger en risk för ekonomisk skada – som inte kräver någon vinning. Den diskussion som utredningen för kring betydelsen av efterkontroller (betänkandet s. 292 f) och risken för ekonomisk skada torde gälla generellt avseende alla typer av bidragsbrott.

Brott enligt bidragsbrottslagen ska endast anmälas till Polismyndigheten (avsnitt 8.1.10)

Det finns ingen erinran från Åklagarmyndigheten mot utredningens förslag i denna del.

Det införs en särskild preskriptionsregel för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott (avsnitt 8.1.11)

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget.

Med förbehåll av vad som anförts under avsnitt 8.1.8 angående sanktionsavgifter som alternativ, ställer sig Åklagarmyndigheten bakom analysen av behovet av en längre preskriptionstid för såväl ringa som vårdslösa bidragsbrott. Åklagarmyndigheten noterar utifrån principiella kriminalpolitiska utgångspunkter att det skulle bli samma preskriptionstid för såväl normalbrott som ringa brott och vårdslösa brott. Lämpligheten av detta kan ifrågasättas. Utredningens motivering till att förlänga preskriptionsreglerna bygger i allt väsentligt på utredningssvårigheter. Åklagarmyndighetens uppfattning är att denna motivering knappast kan utgöra ett godtagbart skäl för att förlänga preskriptionstiden. Åklagarmyndigheten vill också poängtera att anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen uppkommer så snart det kan misstänkas att brott har begåtts.

*En mer effektiv och ändamålsenlig
underrättelseskyldighet (avsnitt 8.2)*


Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens avgränsningar och bedömningar i denna del.

I utredningen föreslås ett flertal ändringar i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslagen överensstämmer med föreslagna utvidgningar av bidragsbrottslagen. Det är av stor vikt för rättstillämpningen och möjligheten att upptäcka och beivra brott att bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen speglar varandra.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 9.1)

Förslaget om ikraftträdande tillstyrks och Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att det inte finns behov av övergångsbestämmelser.

Detta yttrande har beslutats av tf. riksåklagaren Kerstin Skarp. I beredningen har deltagit rättschefen Lars Werkström och vice överåklagaren Astrid Eklund. Föredragande har varit kammaråklagaren Yvonne Brandell.


Kerstin Skarp


Yvonne Brandell