

REMISSYTTRANDE
2022-09-20
Dnr 0228/22
Er referens: S2022/02964

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerad betänkande på remiss och lämnar följande yttrande. Brå tillstyrker förslagen som rör samverkan och styrning. Förslaget att flytta in bidragsbrotten i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog är beroende av att en administrativ sanktionsavgift införs, men inte omvänt. Brå bedömer att en administrativ sanktionsavgift är ett rimligare sätt att hantera vissa felaktiga utbetalningar på än brottsutredning, men menar att andra remissinstanser har större kompetens att bedöma systemets exakta utformning. Brå avgränsar därmed sitt yttrande till att mer principiellt diskutera denna betydande förändring, vilka konsekvenser det kan få och hur man ökar möjligheterna att få bästa möjliga effekt av förslagen. En väsentligare fråga än om Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten bör ha ansvar för bidragsbrotten är att brotten faktiskt utreds. De bör placeras där det finns bäst förutsättningar för detta. Detta är svårbedömt och Brå anser att utredningen överskattar Ekobrottsmyndighetens lämplighet och underskattar Polismyndighetens.

Vilka typer av handlingar kommer brottsutredas respektive sanktioneras?

Brå anser att utredningens starkaste argument är att alltför få felaktiga utbetalningar resulterar i en reaktion från samhället. Valfärdssystemen måste värnas, och en viktig metod för det är att sanktionera felaktigheter på olika sätt. För att kunna bedöma vilka felaktigheter som ska hanteras av rättsväsendet – och vilken del av rättsväsendet som är mest lämpad för den uppgiften – behövs en beskrivning av vilka felaktigheter som är aktuella. I utredningen aktualiseras även att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska få ytterligare verktyg att hantera felaktigheter som idag inte utgör brott. I delbetänkandet finns dock ingen tydlig beskrivning av de tänkta felaktigheterna och de personer som begår dessa. Ett skäl är rimligen att det svårtligen låter sig göras när en så stor mängd olika bidrag och förmåner ska innefattas av samma system.

För att förslaget ska få maximal effekt är det önskvärt att de som med uppsåt och systematik begår brotten blir föremål för brottsutredning, och att rationella men inte alltför uppsåtliga gärningspersoner skyndsamt får sanktioner från den aktör som betalat ut bidraget eller förmånen. Slutligen är det önskvärt att de som inte uppfyller kraven på att lämna uppgifter om ändrade förhållanden eller tar tillräckligt ansvar för att uppfylla sin del av ansvaret för att det ska bli en korrekt utbetalning får en snabb sanktion och rättar sitt beteende i framtiden. En risk är att sanktionsavgifter skulle leda till förtroendeskadorna om systemet även kommer att inkludera personer som befinner sig i en mycket svår livssituation, i kombination med att de har svårt att tillgodogöra sig regelverk, och inte får villkoren för bidraget eller förmånen tillräckligt väl förklarade för sig för att förstå dem.

Brå delar utredningens bedömning att ett sanktionssystem behöver vara tämligen fyrkantigt och tydligt för att tillämpas likvärdigt. Det behöver även ha fastslagna principer för att beakta oskäligen konsekvenser av en sanktionsavgift, för att inte uppfattas som orättvist. Det innebär samtidigt att det finns en uppenbar risk att systemet med sanktionsavgifter både blir ottydligt och tillämpas olika mellan olika beslutande aktörer, dvs. uppfattas som orättvist. Brå bedömer att befintlig tillsammans med föreslagen samverkan borde vara tillräcklig för att myndigheterna ska enas om principer för tillämpning. Arbetslöshetskassorna har redan erfarenhet av egna sanktioner. Att få en likvärdig tillämpning hos kommunerna är dock en mycket större utmaning. Brå menar också att utredningen underskattar hur många kommuner som i praktiken kommer att beröras av förslaget. Av kriminalstatistiken rörande anmälda brott går det att utläsa att det de senaste tre åren (2019-2021) polisanmälts ringa bidragsbrott, bidragsbrott av normalgraden eller grovt vårdslöst bidragsbrott i 202 kommuner. Minst 20 sådana brott har anmälts i 44 olika kommuner under perioden. Dessutom har allt fler kommuner – även mindre och medelstora – påbörjat eller utvecklat arbete mot bidragsbrott (framgått i datainsamlingen till Brå 2022:1 och vid metodstödmöten). De anställer fler personer för att utföra kontroller och lär av varandra. Det talar sammantaget för att kostnaderna för kommunerna att införa sanktionsavgifter är väsentligt högre än utredningen beräknat.

Att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöver göra bedömningar och kan landa i olika beslut i likartade fall blir givetvis en risk med det föreslagna systemet. Samtidigt är det en risk även idag, och får dessutom större konsekvenser för den enskilde då fler felaktigheter utreds som bidragsbrott. Det centrala för trovärdigheten för systemet är att samma felaktighet och livsomständigheter blir föremål för nedsatt avgift på ett likartat sätt och att de grävsta fallen verkligen utreds av rättsväsendet. Dialogen mellan de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna bör således inkludera framtagandet av typfall för situationerna som kräver omfattande bedömning (särskilda skäl för anmälan och grunder för nedsättning av avgiften), för att skapa rättssäkerhet och likvärdighet.

Därför är uppföljning och att dra lärdomar av systemet ytterst viktigt. Statistiken om administrativ sanktionsavgift bör i vart fall på nivån enskild beslutande aktör innehålla tillräcklig information om aktuell felaktighet för att kunna se vilka typer av felaktigheter som upptäcks och säkerställa att de hanteras på ett likvärdigt sätt internt. Sedan bör det finnas möjligheter att dela avidentifierade fall i syfte att enhetliggöra tillämpningen och ta fram de ovan nämnda typfallen. Goda analys- och uppföljningsmöjligheter bidrar också till ökad kunskap om effekterna av andra insatser på välfärdsbrottsområdet. Brå konstaterar att utredningens uppdrag primärt är inriktat på insatser där felaktigheter upptäckts av beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa. Inte minst de initiativ, myndighetssamverkan etc. som utredningen beskriver innefattar även förebyggande och kvalitetshöjande arbete som också påverkar antalet och typen av felaktigheter. För att använda en konkret illustration var felaktiga sjukpenninggrundande inkomster och löneintyg av olika slag ett betydande problem när Brå granskade bidragsbrott med felaktiga intyg 2014/2015 (Brå 2015:8). Många av dessa fall tycks dock ha förebyggts (eller upptäckts i tidigare skede) genom att de beslutande aktörerna nu kan få månadsaktuella skatteuppgifter för individer som söker om bidrag och förmåner (uppgifter i datainsamling till Brå 2021:6). Arbetet med att förbättra kvaliteten i folkbokföringen kan på samma sätt försvåra och förebygga bidragsbrott som baseras på en felaktig bosättning i framtiden.

En rigorös uppföljning bör dessutom kunna resultera i brottsförebyggande insatser, där ottydigheter i såväl regelverk som information från handläggarna kan identifieras och åtgärdas. Mandatet att ta ut sanktionsavgifter skulle också kunna få kommuner, myndigheter och arbetslöshetskassor att se över sin handläggning i syfte att genomföra förbättringar, inte minst när det gäller hur ärenden dokumenteras. Det kan avslöja brister i handläggningen, som om de åtgärdas kan ha betydande förebyggande effekt (jfr Brå 2022:1, Brå 2015:8).

Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten?

Utredningen menar att det framför allt är komplicerade bidragsbrott som kvarstår efter att sanktionsavgift införs, vilket också anförs som ett bärande skäl för att flytta brottstypen till Ekobrottsmyndigheten. Om möjligheten att det går att anmäla bidragsbrott vid särskilda skäl används som den avses i betänkandet bedömer Brå dock utifrån tidigare studier (Brå 2015:8, Brå 2005:10, Brå 2016:9) att det kommer att kvarstå ett större antal fall där en privatperson fått felaktig ersättning under lång tid, kanske med hjälp av ett osant läkarintyg. Det kräver knappast ekorevisorer eller underrättelseverksamhet för att utreda dessa mängdbrott.

Brå har i likhet med utredningen svårt att bedöma hur många ärenden som kan polisanmälas genom "särskilda skäl". Det kan finnas goda grunder för sådana särskilda skäl som är okända vid tidpunkten då man väljer hantering, t.ex. att personen eller företaget begår bidragsbrott eller bedrägerier mot flera olika välfärdssystem, har koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism etc. (jfr Brå 2015:8, jfr Brå 2021:6). Konsekvenserna av det är att rättsväsendet aldrig får del av viktig information om aktörer som de av andra skäl t.ex. bedriver underrättelsearbete kring. Uppföljning av sanktionsuppgifter på individnivå, förutsatt att man ser välfärden som ett sammanhållet system, är viktigt för att förstå vidden av sådana problem och svårigheter, och möjligen kan den nya utbetalningsmyndigheten i samverkan med rättsväsendet få ett sådant uppdrag. Det vore önskvärt om utredningen arbetar vidare med uppföljningsfrågan i sitt slutbetänkande.

Frågan är också hur dessa mängdbrott kan prioriteras internt på Ekobrottsmyndigheten i relation till de större brottsupplägg med bolag och målvakter som utgör typärendet. Vidare kommer vissa bidragsbrottslika brott som rubriceras som bedrägerier – exempelvis rörande hemtjänst eller vårdföretag, att fortsatt hanteras av Polismyndigheten (jfr Brå 2022:1). Delbetänkandets skrivningar om Polismyndighetens bristande kompetens både idag och i framtiden är minst sagt oroande, men frågan är om de ger en helt representativ bild av Polismyndighetens arbete mot bidragsbrott. Utredningens egna uppgifter visar exempelvis på en ökad uppkläring. Att nå det även i de mest komplexa fallen är mycket viktigt, och blir ännu viktigare om de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna börjar sanktionera, i sammanhanget mindre allvarliga felaktigheter. För att sammanfatta så är Brås hållning att det avgörande är inte vilken myndighet som utför brottsutredningar, utan att felaktiga utbetalningar utreds och beivras. Effekten av att flytta bidragsbrotten kanske inte blir så stor som utredningen bedömer.

Vikten av brottsförebyggande arbete

Om man vill ha effekt är det viktigt att arbeta för att förebygga att felaktiga utbetalningar inträffar. I delbetänkandet är sådana resonemang med, men ges inte så konkret utformning. Det kan ligga i sakens natur att det är svårare att formulera konkreta förslag, inte minst lagförslag på detta tema. Att skapa rättsliga förutsättningar och tydliggöra ansvaret för att följa upp sanktionsavgifter kan dock ge incitament till brottsförebyggande arbete hos de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Detta yttrande avges av tillförordnad generaldirektör Björn Borschos efter föredragning av biträdande enhetschef Johanna Skinnari.

Björn Borschos

Johanna Skinnari