

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

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag och bedömningar med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför sina synpunkter till de förslag och bedömningar som berör socialförsäkringsområdet.

ISF delar utredningens uppfattning att det – som ett komplement till det straffrättsliga systemet – bör införas ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Men vi anser att utredningens förslag om ett strikt ansvar för individen i kombination med att sanktionsavgiften ska tas ut och att frivillig rättelse endast kan tillåtas innan utbetalningen är gjord eller tillgodoräknats leder till ett sanktionssystem som tenderar att bli för restriktivt och onyanserat. Det riskerar att minska förtroendet för välfärdssystemen och de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Vi redogör först i korthet för vår inställning till utredningens förslag och bedömningar. Därefter kommenterar vi några av förslagen och bedömningarna mer utförligt. Avslutningsvis redovisar vi synpunkter på delar av utredningens konsekvensbedömning.

ISF:s inställning till förslagen och bedömningarna i korthet

ISF delar utredningens samtliga bedömningar i kapitel 8 med undantag av en bedömning. ISF delar inte utredningens bedömning att *vid bidragsbrott av normalgraden, ringa brott och vårdslöst brott bör den straffrättsliga sanktionen kunna ersättas av en sanktionsavgift* (avsnitt 8.2.6).

ISF avstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit oaktsam* (avsnitt 8.2.4).

ISF avstyrker förslaget att *bidragsbrott som är grovt, eller som avser ett belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp, alltid ska anmälas. Andra brott får anmälas endast om det finns särskilda skäl. Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde det år då brottet begicks* (avsnitt 8.2.8).

ISF tillstyrker förslaget att *sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag. Lagen ska benämnas lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område* (avsnitt 8.3.1).

ISF tillstyrker förslaget att *syftet med den nya lagen ska vara att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta ska anges i en särskild bestämmelse* (avsnitt 8.3.2).

ISF tillstyrker förslaget att *lagen ska gälla för de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av 1 § bidragsbrottslagen (2007:612)* (avsnitt 8.4.4).

ISF tillstyrker förslaget att *ett beslut om sanktionsavgift ska fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften avser* (avsnitt 8.5.4).

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska kunna tas ut när en oriktig uppgift har lämnats. Med oriktig uppgift avses att en uppgift är osann eller ofullständig. En uppgift ska dock inte anses oriktig om den är uppenbart orimlig eller om den tillsammans med övriga uppgifter som har lämnats utgör ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräkande. En uppgift ska inte heller anses oriktig om den har lämnats i ett annat ärende än det som sanktionsavgiften avser* (avsnitt 8.6.2).

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska kunna tas ut när en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning inte har fullgjorts i rätt tid* (avsnitt 8.6.3).

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift får endast tas ut om det klart framgår att en uppgift är oriktig eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts i rätt tid* (avsnitt 8.6.5).

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska kunna tas ut när någon har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning, om det har lett, eller hade kunnat leda, till att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt* (avsnitt 8.6.6).

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska tas ut när förutsättningarna för det är uppfyllda* (avsnitt 8.6.7).

ISF avstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut om den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats (avsnitt 8.6.8).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i rätt tid (avsnitt 8.7.2).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift ska kunna tas ut både av fysiska och juridiska personer (avsnitt 8.7.3).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut av den som lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet, om förmånen eller stödet varken avser eller betalas ut till denne (avsnitt 8.7.4).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken eller god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn (avsnitt 8.7.5).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av fullmaktshavare enligt lagen om framtidsfullmakter eller anhörigbehörig enligt 17 kap. föräldrabalken (avsnitt 8.7.6).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken eller förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken (avsnitt 8.7.7).

ISF tillstyrker förslaget att om en anmälningsplikt som åvilar flera har fullgjorts av endast en av dem, får en sanktionsavgift inte tas ut av övriga (avsnitt 8.7.8).

ISF tillstyrker förslaget att underlaget för sanktionsavgiften ska utgöras av den ekonomiska förmån eller det ekonomiska stöd som har, eller skulle ha, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt på grund av att en oriktig uppgift har lämnats eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts. Avgiften ska bestämmas till en procentsats av detta belopp. Beräkningen ska göras på beloppet före eventuellt avdrag för skatt (avsnitt 8.8.2).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift ska tas ut med 25 procent av det underlag som har bestämts i det enskilda fallet (avsnitt 8.8.3).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut när underlaget för den uppgår till ett obetydligt belopp (avsnitt 8.8.5).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift ska sättas ner om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid

bedömningen ska vissa angivna omständigheter särskilt beaktas (avsnitt 8.9.2).

ISF tillstyrker förslaget att vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska det särskilt beaktas om det handlande eller den underlåtenhet som har lett till att en avgift ska tas ut kan antas ha berott på ålder, hälsa eller liknande förhållanden (avsnitt 8.9.3).

ISF tillstyrker förslaget att vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska det särskilt beaktas om en oskäligt lång tid har gått efter att den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig, utan att denne kan lastas för dröjsmålet (avsnitt 8.9.4).

ISF tillstyrker förslaget att vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska det särskilt beaktas om avgiftens storlek inte står i rimlig proportion till felaktigheten (avsnitt 8.9.5).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift ska kunna sättas ner helt eller delvis (avsnitt 8.9.7).

ISF tillstyrker förslaget att för att det ska vara fråga om samma överträdelse i de nu aktuella bestämmelserna om hinder mot dubbla prövningar ska överträdelsen avse samma "oriktiga uppgift eller underlåtenhet" (avsnitt 8.10.4).

ISF tillstyrker förslaget att prövningarna ska avse samma fysiska person (avsnitt 8.10.5).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får beslutas om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och dessa beslut avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av (avsnitt 8.10.6).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får beslutas om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen, eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om sådant brott, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som avgiften skulle tas ut av (avsnitt 8.10.7).

ISF tillstyrker förslaget att en sanktionsavgift får beslutas om åklagaren har beslutat att lägga ner eller inte inleda förundersökning, att inte väcka åtal eller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt (avsnitt 8.10.8).

ISF tillstyrker förslaget att om en sanktionsavgift enligt den nya lagen har beslutats får åklagare inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma fysiska person, i fråga om den

oriktiga uppgift eller underlåtenhet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift. Detsamma bör gälla när en fysisk person har krävts på betalning av en sanktionsavgift som avser en juridisk person (avsnitt 8.10.9).

ISF tillstyrker förslaget att har en förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen inletts på annat sätt än genom en anmälan från den aktör som för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet kan besluta om en sanktionsavgift, ska åklagaren underrätta den aktören om detta (avsnitt 8.11.3).

ISF tillstyrker förslaget att åklagare ska underrätta den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet om beslut som utgör ett slutligt hinder (avsnitt 8.11.4).

ISF tillstyrker förslaget att åklagare ska underrätta den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet om beslut som innebär att ett tillfälligt hinder upphör (avsnitt 8.11.5).

ISF tillstyrker förslaget att innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum får sanktionsavgift inte beslutas (avsnitt 8.12.3).

ISF tillstyrker förslaget att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas när det har fått laga kraft. En arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift ska anses som ett sådant beslut av förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt den föreslagna 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsköningsbalken. En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft (avsnitt 8.12.5).

ISF tillstyrker förslaget att Försäkringskassan ska hantera Pensionsmyndighetens fordringar avseende sanktionsavgifter enligt denna lag (avsnitt 8.12.6).

ISF tillstyrker förslaget att sanktionsavgiften ska tillfalla staten (avsnitt 8.12.7).

ISF tillstyrker förslaget att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (avsnitt 8.13.2).

ISF tillstyrker förslaget att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten (avsnitt 8.13.5).

ISF tillstyrker förslaget att ett beslut om sanktionsavgift ska överklagas till den förvaltningsrätt som prövar den förmån eller det stöd som avgiften avser. CSN:s beslut överklagas dock till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen (avsnitt 8.13.6).

ISF tillstyrker förslaget att *det allmänna ombudet för socialförsäkringen får, om avgiften inte avser premiepension, överklaga Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och en domstols beslut om sanktionsavgift. Ombudet får vid överklagande av en domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part (avsnitt 8.13.7, den del som rör allmänna ombudet).*

ISF tillstyrker förslaget att *en bestämmelse ska föras in i offentlighets- och sekretesslagen med innebörden att för uppgifter i ärende om sanktionsavgift enligt den nya lagen ska samma sekretessbestämmelser tillämpas som gäller för uppgifter i ärende eller verksamhet avseende den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till (avsnitt 8.15.4).*

ISF tillstyrker förslaget att *sekretess inte ska gälla för beslut om sanktionsavgift (avsnitt 8.15.5).*

ISF delar utredningens bedömning att *det inte finns tillräckliga skäl för att inrätta en särskild enhet inom Försäkringskassan för att utreda bidragsbrott (avsnitt 9.2.4).*

ISF delar utredningens bedömning att *det inte bör inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Utbetalningsmyndigheten (avsnitt 9.3.2).*

ISF kan varken dela eller inte dela utredningens bedömning att *ansvaret för att utreda de bidragsbrott som anmäls till brottsutredande myndighet bör ligga på Ekobrottsmyndigheten (avsnitt 9.3.5).*

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att *mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten. En bestämmelse om det tas in i förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör leda förundersökningar om bidragsbrott. Anmälan om misstänkta bidragsbrott ska göras till åklagare (avsnitt 9.4.1).*

ISF delar utredningens bedömning att *regeringen bör samordna styrningen av de myndigheter som hanterar sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och myndigheter som utövar tillsyn över välfärdssystemen. Regeringen bör analysera och beakta de konsekvenser som ensidiga satsningar kan få för andra berörda aktörer och för hela utredningskedjan. Det bör samtidigt finnas utrymme för individuell styrning av enskilda myndigheter (avsnitt 10.2.1).*

ISF tillstyrker förslaget att *regeringen bör följa upp systemet med administrativa sanktionsavgifter och hanteringen av misstänkta bidragsbrott inom ramen för uppföljningen av det övergripande målet om korrekta utbetalningar (avsnitt 10.2.2).*

ISF tillstyrker förslaget att *resultatindikatorer för hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör utvecklas och inkluderas i regeringens årliga resultatuppföljning av målet om korrekta utbetalningar.*

Men ISF tar inte ställning till vilka uppgifter som läggs på andra myndigheter utöver de som administrerar socialförsäkringen (avsnitt 10.2.3).

ISF tillstyrker förslaget att *regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd. De beslutande myndigheterna bör också få i uppdrag att vidta åtgärder så att information som ges till sökande i samband med ansökan är dokumenterad och kan användas i en brottsanmälan. Liksom att uppdragen bör påbörjas i god tid innan lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område träder i kraft. Men ISF tar inte ställning till hur arbetet organiseras, vilka mötesformer som används eller särskilda uppdrag till IAF och IVO (avsnitt 10.2.5).*

ISF tillstyrker förslaget att *regeringen bör ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter. Försäkringskassan bör leda det arbetet. Uppdraget bör slutföras innan lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område träder i kraft (avsnitt 10.2.6).*

ISF tillstyrker förslaget att *lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska träda i kraft den 1 juli 2024. Det gäller även övriga författningsförslag i betänkandet (avsnitt 11.1).*

ISF tillstyrker förslaget att *sanktionsavgift endast får beslutas för överträdelser som ägt rum efter lagens ikraftträdande. Äldre bestämmelser i bidragsbrottslagen ska fortsätta att gälla för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet (avsnitt 11.2.1).*

ISF tillstyrker förslaget att *äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för anmälan om brott som gjorts enligt 6 § bidragsbrottslagen före ikraftträdandet (avsnitt 11.2.3).*

ISF har i övrigt inga synpunkter på utredningens förslag och bedömningar.

8.2.4 En sanktionsavgift bör inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet

ISF avstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit oaktsam.*

Som utredningen lyfter fram bör det förutsättas att det finns ett starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet, för att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt.

Utredningen anför att utgångspunkten måste vara att det är fullt rimligt att ställa krav på att den som begär en förmån ska sätta sig in i de regler som gäller och kontrollera att hen lämnar korrekta uppgifter i exempelvis en ansökan. Utredningen konstaterar samtidigt att för förmåner på välfärdssystemens område är det närmast ostridigt att det kan vara fråga om relativt komplexa regelsystem. Men utredningen anser att det främst handlar om svårigheter för särskilda grupper samt att kunskap om regelverket inte ska sammanblandas med kunskap om de uppgifter som ska lämnas av enskilda personer.

ISF vill understryka att regelverket i många förmåner inom socialförsäkringen är komplext och att vår uppfattning är att felaktiga uppgifter i många fall lämnas av personer som försöker göra rätt och som har gjort rimliga försök att sätta sig in i vilka uppgifter som de ska lämna till myndigheten. ISF redovisar denna typ av iakttagelser i flera granskningar, senast i ISF:s rapport *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg* (Rapport 2022:4). I rapporten kan vi också visa att pensionärer har svårt att förstå vad som är ändrade förhållanden. I den diskuteras dessutom problematiken med att enskilda personer som med stor sannolikhet är berättigade till bostadstillägget inte ansöker om det. Troligen beroende på att regelverket är komplext och på grund av de många uppgifter som ska lämnas. Ett för onyanserat regelverk kring sanktionsavgifter kan riskera att problemet med underutnyttjande kan öka inom denna och andra socialförsäkringsförmåner.

Det är inte heller helt enkelt att reda ut vad den enskilda personens uppgiftsskyldighet omfattar. För myndigheterna kan detta komma att innebära svårbedömda avgränsningar. I ISF:s rapport *Försäkringskassans utredningsskyldighet* (Rapport 2021:3) kan vi konstatera brister i myndighetens fullgörande av utredningsskyldigheten. Vi gör bedömningen att det kommer att förekomma situationer där man i kontrollen upptäcker oriktiga uppgifter samtidigt som dessa hade kunnat korrigeras i handläggningen före beslut. Utredningens förslag riskerar att leda till att sanktionsavgifter beslutas i fall där felaktigheten hade kunnat undvikas om utredningsskyldigheten fullgjorts.

Det är enligt vår mening av stor vikt att de som först efter att ha fått en felaktig utbetalning, inser att de uppgifter de har lämnat har varit ofullständiga eller felaktiga, ska kunna höra av sig till myndigheten och rätta till felet utan att detta leder till en sanktionsavgift. Denna fråga återkommer vi till nedan i våra kommentarer till avsnitt 8.6.8 om frivillig rättelse.

När utredningen anser att det sammantaget finns fog för slutsatsen att det finns en sådan presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet som anges i regeringens riktlinjer så lutar de sig bland annat på Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemens omfattningsstudier. Vi ifrågasätter om dessa studier ger stöd för utredningens slutsats. När det

gäller sjukpenning bedömer experterna i omfattningsstudierna att 62 procent av de fel som enskilda personer orsakar kan vara misstänkt avsiktliga, och när det gäller sjukersättning är motsvarande andel 74 procent. Det talar för att stödet för presumtionen inte är så starkt som utredningen hävdar.

Vi anser mot denna bakgrund att det saknas tillräckligt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. En sanktionsavgift grundad på strikt ansvar kan komma att leda till att många enskilda personer som försöker göra rätt blir straffade. En sådan konstruktion är därmed enligt ISF:s mening inte lämplig.

Ett beslut om straff i form av sanktionsavgifter måste därför, enligt ISF:s uppfattning, förutsätta mer än att det objektivt går att konstatera att det klart framgår att en enskild person lämnat en oriktig uppgift eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts i rätt tid. Det bör förutsätta uppsåt eller någon grad av oaktsamhet. Vi anser att det är rimligt att myndigheten vidtar någon form av utredning och bedömning av om den enskilda personen handlat med uppsåt eller oaktsamhet. Därefter kan utredningen antingen resultera i en polisanmälan om misstänkt bidragsbrott eller ett beslut om sanktionsavgift. Redan i dag är det så att myndigheten måste göra en preliminär bedömning av subjektiva omständigheter för att kunna avgöra om en polisanmälan ska göras.

ISF inser att detta är en stor förändring jämfört med utredningens förslag men vi menar att den är nödvändig för att ett system med administrativa sanktionsavgifter ska fungera inom socialförsäkringen.

8.2.6 Straffrättsliga sanktioner i bidragsbrottslagen som bör kunna ersättas av en sanktionsavgift och 8.2.8 Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten

ISF delar inte utredningens bedömning att *vid bidragsbrott av normalgraden, ringa brott och vårdslöst brott bör den straffrättsliga sanktionen kunna ersättas av en sanktionsavgift.*

ISF avstyrker förslaget att *bidragsbrott som är grovt, eller som avser ett belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp, alltid ska anmälas. Andra brott får anmälas endast om det finns särskilda skäl. Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde det år då brottet begicks.*

Inom socialförsäkringsområdet leder denna bedömning och detta förslag, vilket också utredningen konstaterar, till att det främst eller kanske nästan uteslutande är misstänkta bidragsbrott inom assistansersättningen och tandvårdsstödet som kommer att anmälas till åklagare.

ISF anser att det finns skäl att överväga en annan gräns än ett halvt prisbasbelopp och att systematiska brott ska inrymmas i den typ av bidragsbrott som alltid ska anmälas till åklagare.

Även om sanktionsavgiften också ska ses som ett straff kan det vara viktigt att tydligare markera mot brott som i utredningens förslag faller utanför det som ska anmälas. Det kan gälla för flera av dagersättningsförmånerna inom socialförsäkringen.

8.6.7 En skyldighet att ta ut en sanktionsavgift

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska tas ut när förutsättningarna för det är uppfyllda*.

Även om vi inte har några invändningar mot att en sanktionsavgift ska tas ut när förutsättningarna för det är uppfyllda vill vi på nytt poängtera att vi har en annan uppfattning än utredningen när det gäller förutsättningarna för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut.

Utredningens förslag innebär att en avgift ska kunna tas ut även när det saknas uppsåt eller oaktsamhet. Som vi kommenterat i avsnitt 8.2.4 anser vi att en sanktionsavgift ska förutsätta uppsåt eller någon grad av oaktsamhet hos den enskilda personen.

Utredningen argumenterar för att om det krävs färre bedömningar vid handläggningen av ett möjligt ärende om sanktionsavgift kan den administrativa bördan på de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen att kunna begränsas. ISF menar att en sådan ambition inte får överskugga risken att sanktionsavgiften kan drabba de som försökt göra rätt. Vi har under avsnitt 8.2.4 argumenterat för att det bör krävas någon form av utredning och bedömning av om den enskilda personen handlat med uppsåt eller oaktsamhet, vilket bör ingå i förutsättningarna för att ett straff i form av en sanktionsavgift ska beslutas.

När det gäller den föreslagna regleringen ser vi också vissa problem som kan uppstå i relation till regleringen av återkrav, som kan behöva beaktas.

Det nya regelverk för sanktionsavgift som utredningen föreslår liknar i många avseenden regelverket för när återkrav ska ske enligt socialförsäkringsbalken, samtidigt som det innehåller flera små och stora skillnader. Det gäller till exempel att sanktionsavgiften ska tas ut oavsett om någon utbetalning skett eller inte. Vidare innehåller förslaget om sanktionsavgift vissa undantag, bland annat gällande obetydligt belopp, som inte finns när det gäller återkrav. Ett annat exempel är de föreslagna bestämmelserna om nedsättning av sanktionsavgift respektive bestämmelserna om eftergift av återkrav, som i vissa avseenden är liknande men i andra skiljer sig åt. Det kan leda till problem i tillämpningen vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när två snarlika men inte helt överensstämmande regelverk ska tillämpas parallellt med varandra.

Skillnaderna och likheterna i regelverken för sanktionsavgift respektive återkrav kan i sin tur leda till att enskilda personer uppfattar systemet som svårförståeligt och oförutsägbart.

Mot bakgrund av detta anser ISF att det finns anledning att se över regelverken så att de tydligt skiljer sig åt i de avseenden där det är nödvändigt mot bakgrund av deras olika syften. Samtidigt bör det eftersträvas att de är lika i de delar där skillnaderna inte är nödvändiga utifrån deras olika syften.

8.6.8 Frivillig rättelse

ISF avstyrker förslaget att en sanktionsavgift inte får tas ut om den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats.

ISF delar utredningens åsikt om att det inte är lämpligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att ta ut en sanktionsavgift trots att det fanns förutsättningar för att rätta en uppgift så att en korrekt utbetalning kunde ske. Men vi menar att utredningens förslag att rättelsen måste ske *innan* en utbetalning motverkar detta syfte.

Det är enligt vår mening av stor vikt att den som först efter att ha fått en felaktig utbetalning, inser att de uppgifter hen har lämnat har varit ofullständiga eller felaktiga, ska kunna höra av sig till myndigheten och rätta till felet utan att detta leder till en sanktionsavgift. Vi menar att en situation där den enskilda personen inser att en utbetalning är felaktig först när hen mottagit utbetalningen varken är orimlig eller ovanlig. Om den enskilda personen då kontaktar myndigheten för att reda ut felet och det i dialogen med myndigheten visar sig att den felaktiga utbetalningen grundar sig på en oriktig uppgift som lämnats och uppgiften kan rättas så anser vi att det är viktigt att den enskilda personen inte drabbas av en sanktionsavgift. Med utredningens förslag finns risken att vi får en situation där den enskilda personens drivkrafter blir starka att inte kontakta myndigheten för att korrigera sina uppgifter efter att hen upptäckt ett fel först efter att utbetalningen genomförts, utan hoppas att felaktigheten inte upptäcks.

Det är rimligt att anta att den med uppsåt inte kommer att reagera på en felaktig utbetalning, medan enskilda personer utan uppsåt mycket väl kan komma att göra det och ha en vilja att göra rätt för sig. Med utredningens förslag kommer båda att straffas lika hårt. Vi anser att detta i största möjliga mån bör undvikas. En lösning skulle kunna vara att mottagaren ges en viss tid i anslutning till utbetalningen att kunna rätta tidigare inlämnade uppgifter innan ett beslut om en sanktionsavgift fattas.

ISF vill samtidigt understryka att det i sådana fall då det står klart att någon genom uppsåt försöker få ersättning som hen inte har rätt till inte

ska krävas att den felaktiga ersättningen faktiskt har betalats ut. Det är viktigt att inte myndigheten först tvingas betala ut den felaktiga ersättningen för att en sanktionsavgift sedan ska kunna beslutas.

8.9.2 Frågan om nedsättning ska alltid beaktas

ISF tillstyrker förslaget att *en sanktionsavgift ska sättas ner om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska vissa angivna omständigheter särskilt beaktas.*

Vi har inga invändningar mot utredningens förslag om reglering av nedsättning av sanktionsavgiften. Den föreslagna regleringen ger möjlighet att beakta subjektiva omständigheter och att i vissa fall sätta ner avgiften. Men som vi har framhållit i det föregående anser vi att en sanktionsavgift som grundar sig på ett strikt ansvar är olämplig eftersom det skulle leda till att många som försöker göra rätt blir straffade. Enligt vår bedömning kompenseras detta i viss mån av den reglering av nedsättning av sanktionsavgiften som utredningen föreslår. Men även om möjligheten till nedsättning föreslås vara nyanserad och inte alltför restriktiv, uttalar utredningen att det normalt sett bör röra sig om undantagssituationer. Utrymmet för att sätta ner en avgift bör, enligt utredningen, vara begränsat. Vidare föreslås den enskilda personen ha bevisbördan för omständigheter som talar för nedsättning.

Sammantaget anser vi inte att den föreslagna regleringen av nedsättning av sanktionsavgiften i tillräcklig grad väger upp för de risker som vi ser med en sanktionsavgift grundad på ett strikt ansvar.

9.3.5 Ekobrottsmyndigheten och 9.4.1 Regleringen av ansvaret

ISF kan varken dela eller inte dela utredningens bedömning att *ansvaret för att utreda de bidragsbrott som anmäls till brottsutredande myndighet bör ligga på Ekobrottsmyndigheten.*

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att *mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten. En bestämmelse om det tas in i förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör leda förundersökningar om bidragsbrott. Anmälan om misstänkta bidragsbrott ska göras till åklagare.*

Andra remissinstanser har säkert bättre kompetens att bedöma utredningens förslag till organisatorisk förändring. Men baserat på utredningens resonemang har vi svårt att känna oss övertygade om att denna förändring är nödvändig eller den mest lämpade. ISF saknar bland annat en diskussion kring hur anmälningar som inte avser organiserad ekonomisk brottslighet, utan privatpersoner, kommer att hanteras på ett

effektivt sätt. Det finns också risker som måste tas om hand vid en sådan förändring. Det handlar bland annat om den kompetens som under åren byggts upp och det samarbete samt de relationer som utvecklats mellan de brottsbekämpande och de beslutande myndigheterna. Innan en förändring genomförs bör denna typ av frågor utredas särskilt för att undvika att organisationsförändringen leder till att arbetet med att bekämpa bidragsbrott tappar fart.

10.2.5 Åtgärder för att göra det lätt att göra rätt

ISF tillstyrker förslaget att *regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd.*

Oavsett om regeringen i den fortsatta beredningen går på utredningens förslag om ett strikt ansvar så är det angeläget med ett sådant här uppdrag till de beslutande myndigheterna. Vi vill ändå understryka att möjligheterna till en enkel och alltigenom entydig information alltid kommer att vara en utmaning i många av förmånerna på socialförsäkringens område. Därför är det inte säkert att denna typ av åtgärder motsvarar det som krävs för att det ska vara rimligt att konstruera sanktionssystemet utifrån ett strikt ansvar för den enskilda personen.

12 Konsekvenser

Sanktionsavgifterna kommer att slå lika hårt mot de som agerat med avsikt att lura systemet och de som velat göra rätt. ISF vill rikta uppmärksamheten på två frågor i bedömningarna av konsekvenserna som vi anser att utredningen utifrån detta inte berör i den utsträckning som behövts.

Det gäller förtroendet för välfärdssystemen och administrationen av det samt risken för att enskilda personer inte ansöker om stöd i den omfattning de borde. Vi anser att utredningen underskattar konsekvenserna av sina förslag när det gäller dessa frågor.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Pererik Bengtsson har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Hanna Westgård och Kristian Persson Kern deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Inger Sohlberg, Dan Ljungberg och Sofie Cedstrand deltagit.

Eva-Lo Ighe