

Datum
20110-09-28

Diarienummer
2011-113

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3)

(diarienummer S2011/942/SF)

Sammanfattning

ISF konstaterar att utredningen har besvarat de frågor som regeringen angivit i kommittédirektiven (dir. 2009:66). I grunden är ISF positiv till införande av sanktionsavgifter. Utredningens förslag innehåller dock en rad oklarheter som behöver klaras ut, innan ett system kan införas. Det gäller

- risken för att personer avstår från att söka en förmån de har rätt till på grund av rädsla för sanktionsavgift,
- att det bör övervägas sanktionsavgifter även i tandvårdsstödet,
- gränsdragningsproblematik gentemot bidragsbrottslagen,
- hur maximal sanktionsavgift ska tillämpas,
- vad som ska anses ursäktligt vid lämnande av felaktiga uppgifter,
- hur regelmässig kontroll i handläggningen skiljer sig från annan kontroll,
- i vilken utsträckning en och samma uppgift som lämnats felaktigt flera gånger kan ge upphov till sanktionsavgift mer än en gång,
- vad ska bedömas vara en frivillig rättelse, och
- hur preskriptionstiden fungerar i situationer då anmälningsplikt ej uppfyllts.

Övergripande synpunkter

Erfarenheter från ISF:s egen granskning (*Optimering av kontrollinsatser*, 2011: 9) visar att både misstag och medvetna fel begås av personer som ansöker om en förmån och att sanktionsavgifter kan fungera som ett bra komplement till kontroller i strävan att minska överutnyttjande och fusk. En av granskningens slutsatser var att sanktionsavgifter kan förväntas ha betydande effekter på omfattningen av felaktiga utbetalningar, även om effekterna kan förväntas variera med förmånerna.

Ett system med sanktionsavgifter kan vidare påverka legitimiteten för de förmånssystem som omfattas. De som får betala sanktionsavgifter eller som upplever sanktionsavgifter som ett hot kan förlora tilltro till trygghetssystemen som helhet och för de myndigheter som administrerar dem. Bland dem som inte upplever sanktionsavgiften som ett hot, antingen för att de aldrig ansöker om några förmåner eller för att de som inte begår några fel, kan tilltron i stället öka.

Det finns mer konkreta risker med att införa sanktionsavgifter. Många av de personer som nyttjar trygghetssystemen har svag ekonomi. Risken för återkrav och i än högre grad uttag av en sanktionsavgift kan leda till att de avstår från att söka en förmån som de har rätt till. Frågan om personer redan i dag avstår från att söka förmåner har behandlats i till exempel särlevandeutredningen (*Fortsatt förälder*, SOU 2011:51), där man pekar på att särlevande föräldrar undviker att ansöka om bostadsbidrag på grund av att reglerna upplevs som krångliga och att det finns en risk att bli återbetalningsskyldig.

De regler som gäller för flertalet förmåner som den föreslagna sanktionsavgiften ska omfatta är inte sällan komplicerade och kan därmed vara svåra för den enskilde att förstå. Det är viktigt att handläggande myndigheter och organisationer gör det lätt för dem som ansöker att göra rätt. Uppgifter som kan inhämtas i förväg inom myndighetens egna register eller hos andra myndigheter behöver inte krävas in från den sökande. Dessa bör i så stor utsträckning som möjligt finnas med som förtryckt uppgift på ansökningsblanketten. Det bör finnas tydliga instruktioner om vad som ska uppges i en ansökan. Det bör också finnas information om i vilka situationer som en sanktionsavgift kan komma att utkrävas. Alla sökande måste kunna förstå informationen, även personer med begränsade kunskaper i svenska eller som av hälsoskäl har svårare att tillgodogöra sig information. I dag finns kända problem med förståelsen inom till exempel bostadstillägget. Både regelverket för bostadstillägg och myndigheternas ansökningsblanketter anses vara svårförståeliga, och andelen ansökningar som måste kompletteras är hög. ISF anser att nämnda förhållanden kan påverka när det är lämpligt att införa sanktionsavgifter i olika förmåner.

Förmåner inom trygghetssystemen (Kapitel 5)

Regleringen föreslås gälla förmåner som används för "personligt ändamål". Av författningskommentarerna (sid. 257) framgår också att av detta följer att förslaget på lag om sanktionsavgifter ska omfatta samma förmåner som bidragsbrottslagen (2007:612). Detta innebär att det statliga tandvårdsstödet, som i dag inte omfattas av bidragsbrottslagen, inte heller kommer att omfattas av det nya förslaget om lag för sanktionsavgifter.

Flera av de motiv som framförs i utredningen för att införa ett sanktionsavgiftssystem inom de berörda förmånerna äger giltighet även för tandvårdsstödet. ISF anser därför att sanktionsavgifter med liknande syfte bör övervägas även inom tandvårdsstödet.

Gränsdragningsproblematik (Kapitel 6)

Det föreslagna systemet medför risk för gränsdragningsproblem gentemot bidragsbrottslagen. Personer som begår små fel i sitt uppgiftslämnande, till exempel rena slarvfel, kommer att få en sanktionsavgift, medan personer som medvetet lämnar mer felaktiga uppgifter kan komma att helt slippa påföljd om uppsåt eller grov oaktsamhet inte kan bevisas. Om detta förekommer i stor utsträckning, kan sanktionsavgifterna uppfattas som orättvisa. I förlängningen kan det också uppstå glidningar gentemot bidragsbrottslagen, om handläggarna i dessa fall väljer att belägga misstänkta bidragsbrott som kan bedömas vara av normalgraden med sanktionsavgift i stället för att lämna över ärendet till polis och åklagare. ISF saknar en övergripande analys av tidigare gjorda erfarenheter bland annat från skatteområdet och redogörelse för hur dessa problem kan hanteras.

Reglernas utformning (Kapitel 6)

I grunden är ISF positiv till införande av sanktionsavgifter men anser att det finns ett antal oklarheter med det föreslagna regelverkets utformning som måste klargöras innan systemet kan införas. Några exempel på sådana oklarheter är:

- Hur skiljer sig regelmässig kontroll i handläggningen från annan kontroll, och hur långt sträcker sig handläggande myndigheters utredningsskyldighet? Vad som är regelmässiga kontroller förändras över tid och skiljer sig mellan olika myndigheter, vilket gör det omöjligt för de enskilda att bedöma vilka fel som kan leda till sanktionsavgift. En sådan avgränsning kan också påverka valet mellan att genomföra kontroller i handläggningen eller vid sidan av denna.

- Det är oklart hur underlåtande av anmälningsplikt kommer att behandlas när en och samma uppgift ligger till grund för flera beslut eller utbetalningar.
- Vad ska bedömas vara en frivillig rättelse, när en enskild bara indirekt får information om att den utbetalande myndigheten har fått tillgång till uppgifter som strider mot dem som lämnats, till exempel när uppgifter hämtas från tredje part?
- I vilken utsträckning kan en och samma uppgift som lämnats felaktigt flera gånger ge upphov till sanktionsavgift mer än en gång, och hur ska sanktionsavgiften beräknas i sådana fall?
- Hur ska regeln om maximal sanktionsavgift tillämpas, till exempel om en och samma felaktiga uppgift lämnats under olika kalenderår och om underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt ska anses ha uppkommit flera gånger avseende samma uppgift?
- Vad ska gälla för vad som är ursäktligt vid lämnande av felaktiga uppgifter, och hur ska hanteringen av detta bli enhetlig hos myndigheterna?
- Hur ska preskriptionstiden tillämpas i situationer då anmälningsplikt ej uppfyllts och fortsätter att leda till felaktiga utbetalningar?

Sanktionsavgiftens storlek (kapitel 6)

ISF konstaterar att utredningen har lämnat en mycket kortfattad motivering till val av procentsats för avgiftens storlek. Av beskrivningen i betänkandet är det svårt att ta ställning till om avgiftens nivå är rimlig i förhållande till syftet med avgiften. Därtill saknas en analys av hur den föreslagna lägsta-nivån och högsta-nivån kommer att påverka avgiftens storlek vid olika typer av beteenden från enskildas sida. Som sanktionsmodellen är utformad leder stora felaktigt utbetalade belopp till en mycket låg procentuell sanktionsavgift. I den andra änden av skalan kan felaktiga uppgifter lämnade när endast små utbetalningar är aktuella, eller då utbetalningen bara blir något för hög, i praktiken leda till flera hundra procents sanktionsavgift. Vid upprepade små fel kan därför den sammanlagda sanktionsavgiften uppfattas som oproportionerligt stor. Då en analys av denna avgiftsprofil saknas i betänkandet, är det svårt att ta ställning om sanktionsavgiftens storlek är rimlig i olika förmåner vid olika typer av fel begångna av enskilda.

Kostnader (Kapitel 13)

Ett av syftena med att införa sanktionsavgifter är att polis och åklagare ska avlastas felaktigheter som är mindre allvarliga. Regleringens utformning riskerar dock leda till att många bedömningar i enskilda ärenden kan komma att behöva avgöras i förvaltningsdomstol. Sanktionsavgiftssystemet beräknas enligt utredningen medföra en kostnadsökning på mellan 109 och 146 miljoner kronor för förvaltningsdomstolarna. ISF anser att det är svårt

att få en generell uppfattning om kostnaderna för att administrera systemet med sanktionsavgifter utifrån det underlag som presenteras i utredningen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Elisabeth Frid har varit föredragande. I beredningen har också Dan Ljungberg deltagit.

Per Molander
Generaldirektör

Elisabeth Frid
Utredare