

# Sanktionsavgifter på trygghetsområdet

*Betänkande av Utredningen om ett administrativt  
sanktionssystem inom trygghetssystemen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:3

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23512-6  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Ulf Kristersson

Regeringen beslutade den 25 juni 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Om utredaren fann ett sådant system lämpligt skulle förslag på utformningen av ett administrativt sanktionssystem lämnas.

Till särskild utredare förordnades den 25 juni 2009 hovrättsrådet Sven Johannisson.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 1 oktober 2009 verksjuristen Jenny Burvall, CSN, vice överåklagaren Astrid Eklund, Åklagarmyndigheten, försäkringsjuristen Ulf Hellstenius, Arbetslöshetskassornas samorganisation, verksamhetsområdeschefen Tomas Höglund, Försäkringskassan, numera enhetsrådet Johanna Skinnari, Brå, chefsjuristen Catharina Sojde, Arbetsförmedlingen och enhetschefen Uno Ströberg, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades den 1 oktober 2009 rättssakkunnige Magnus Bengtson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Helena Linde, Finansdepartementet, departementssekreteraren Susanne Mattson, Socialdepartementet, rättssakkunnige Olof Nyman, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Jenny Oretun Wilnier, Arbetsmarknadsdepartementet, numera kanslirådet Daniel Wanhatalo, Utbildningsdepartementet och rättssakkunnige Andreas Ådahl, Socialdepartementet.

Den 11 januari 2010 entledigades Tomas Höglund och ersattes av verksamhetsområdeschefen Joakim Jarnryd. Samma dag förordnades kommissarien Jan Granqvist, Polismyndigheten i Stockholms län, att som expert biträda utredningen.

Den 22 mars 2010 entledigades Helena Linde och ersattes av rättsakkunnige Mats Rundström.

Den 22 april 2010 entledigades Uno Ströberg och ersattes av försäkringsjuristen Ingrid Boström. Samma dag förordnades senior rådgivaren Annika Fröling, Pensionsmyndigheten, att som expert biträda utredningen.

Den 25 augusti 2010 entledigades Joakim Jarnryd och ersattes av verksamhetsutvecklaren Ulrika Larsson.

Som sekreterare anställdes den 1 oktober 2009 numera hovrättsrådet Gunilla Robertsson.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga.

Utredningen (S 2009:05) överlämnar betänkandet Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2011

*Sven Johannisson*

*/Gunilla Robertsson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>35</b>
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Utredningens genomförande .....	36
<b>2 Förmåner inom trygghetssystemen .....</b>	<b>37</b>
2.1 Förmåner som handläggs av Försäkringskassan .....	37
2.2 Förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten .....	50
2.3 Förmåner som handläggs av Centrala studiestödsnämnden .....	53
2.4 Förmåner som handläggs av Migrationsverket .....	55
2.5 Förmåner som handläggs av kommunerna.....	56
2.6 Förmåner som handläggs av Arbetsförmedlingen .....	58
2.7 Förmån som handläggs av arbetslöshetskassorna.....	59

<b>3</b>	<b>Administrativa sanktionsavgifter .....</b>	<b>61</b>
3.1	Skattetillägg .....	61
3.2	Tulltillägg .....	63
3.3	Miljösanktionsavgift.....	64
3.4	Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område .....	65
3.5	Sanktioner enligt marknadsföringslagen.....	65
3.6	Administrativa sanktioner på produktsäkerhetslagens område.....	65
3.7	Byggsanktionsavgift .....	66
3.8	Felparkeringsavgifter.....	66
<b>4</b>	<b>Bör sanktionsavgifter införas inom trygghetssystemet? ....</b>	<b>69</b>
4.1	Bakgrund.....	69
4.2	Behövs det ett system med sanktionsavgifter?.....	73
4.3	Sanktionsavgift bör inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet.....	80
4.4	Ett sanktionssystem, som omfattar även inte straffbelagda handlingar, bör införas .....	88
4.5	Vilka bidragsbrott bör leda till sanktionsavgift i stället för till straffansvar? .....	93
<b>5</b>	<b>Vilka ekonomiska förmåner bör omfattas av sanktionssystemet? .....</b>	<b>99</b>
5.1	Utgångspunkter.....	99
5.2	Studiehjälp och studiemedel .....	100
5.3	Arbetslöshetsförsäkringen.....	104
5.4	Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning .....	110
5.5	Kommunala förmåner .....	111
5.6	Övriga förmåner.....	112

<b>6</b>	<b>Sanktionssystemets utformning .....</b>	<b>115</b>
6.1	Utgångspunkter .....	116
6.2	Oriktiga uppgifter.....	117
6.3	Bristande fullgörelse av anmälningsskyldighet avseende ändrade förhållanden.....	123
6.4	Bör en sanktionsavgift förutsätta utbetalning? .....	125
6.5	Vilka bör kunna påföras sanktionsavgift? .....	127
6.6	Begränsad anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och förbud mot dubbla sanktioner .....	132
6.7	Ingen återrapporteringsmöjlighet från polis eller åklagare .....	140
6.8	Konkurrensfrågor .....	146
6.9	Sanktionsavgiftens storlek.....	148
6.10	En minsta sanktionsavgift?.....	157
6.11	En högsta sanktionsavgift?.....	159
6.12	Finns det situationer där sanktionsavgift inte bör tas ut trots att förutsättningarna är uppfyllda? .....	161
6.13	Bör det införas regler om möjlighet till befrielse från sanktionsavgift?.....	164
<b>7</b>	<b>Beslut om sanktionsavgift .....</b>	<b>171</b>
7.1	Beslutande organisation.....	171
7.2	Preskription.....	175
7.3	Krav på gemensam handläggning? .....	177
7.4	Vid vilken tidpunkt ska beslut fattas? .....	178
7.5	Överklagande .....	179
7.6	Omprövning.....	189
7.7	Verkställighet .....	194

<b>8</b>	<b>Handläggning av ärenden om sanktionsavgift.....</b>	<b>197</b>
8.1	Förvaltningslagen bör tillämpas i alla ärenden om sanktionsavgift .....	197
8.2	Utredningsskyldighet .....	198
8.3	Kommunicering och delgivning .....	200
<b>9</b>	<b>Erläggande av sanktionsavgift .....</b>	<b>203</b>
9.1	Betalning .....	203
9.2	Avräkning .....	205
<b>10</b>	<b>Sekretessfrågor.....</b>	<b>211</b>
10.1	Handlingsoffentlighet och sekretess i ärenden om sanktionsavgift hos arbetslöshetskassorna.....	211
10.2	Vilket skydd ger de nuvarande sekretessbestämmelserna? .....	213
10.3	Sekretess på andra områden? .....	218
10.4	Avvägning mellan sekretessintresse och insynsintresse .....	219
<b>11</b>	<b>Behandling av personuppgifter.....</b>	<b>225</b>
11.1	Gällande bestämmelser .....	225
11.2	Krävs författningsändringar för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter? .....	227
11.3	Bör det införas ett gemensamt register över sanktionsavgifter? .....	235
<b>12</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>237</b>



<b>13</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>241</b>
13.1	Ekonomiska och administrativa konsekvenser .....	241
13.2	Konsekvenser för enskilda .....	252
13.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	253
13.4	Konsekvenser för det kommunala självstyret .....	254
13.5	Effekter på brottsligheten .....	255
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>257</b>

### **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv .....	
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv.....	
<i>Bilaga 3</i>	Statistiska uppgifter .....	

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det finns behov av och är lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Därvid ska särskilt övervägas om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp kan bli skyldig att betala en avgift.

Om utredningen skulle finna att det finns behov av och är lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem, ska utredningen lämna förslag på utformningen av ett sådant system. En utgångspunkt för uppdraget har varit att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av oriktigt uppgiftslämnande. Ytterligare en utgångspunkt har varit att en sanktionsavgift i första hand ska komma i fråga vid felaktigheter som är mindre allvarliga.

Om ett administrativt sanktionssystem föreslås ska utredningen utforma de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska bli avgiftsskyldig, liksom gränsdragningen mellan de fall där det blir fråga om en administrativ sanktion och de fall som blir föremål för vidare utredning hos polismyndighet. Utredningen ska vidare överväga på vilka grunder befrielse från avgift ska medges samt om det finns skäl att undanta vissa förmåner från regleringens tillämpningsområde. Utredningen ska då även överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om avgift vid särskilt

ömmande fall. Särskilt ska övervägas om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen, inklusive utvecklingsersättning och aktivitetsstöd, omfattas av regleringen.

Utredningen ska eftersträva ett så enkelt, effektivt och förutsebart system som möjligt.

Slutligen har det varit en utgångspunkt för uppdraget att de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor som beslutar om respektive förmån också ska fatta beslut om sanktionsavgift.

## Ett sanktionssystem bör införas

Antalet polisanmälningar för bidragsbrott är mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter. Det hänger bl.a. samman med att det straffrättsliga ansvaret förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet. I praktiken får därför bidragsbrottslagen ett begränsat genomslag. Om få fall av oriktigt uppgiftslämnande leder till sanktion utöver återkrav finns det en risk för att benägenheten att lämna oriktiga uppgifter ökar. Samtidigt har utredningen konstaterat att de kontroller som görs vid de handläggande organisationerna inom trygghetssystemen inte fångar upp alla felaktigheter och att det därför är av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Utredningen har mot den bakgrunden funnit att det finns ett behov av ett system med sanktionsavgifter på trygghetssystemens område. Ett sådant system, som kan förväntas leda till att sannolikheten ökar för att den enskilde drabbas av en sanktion – utöver återkrav – vid lämnande av oriktiga uppgifter eller vid underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt, visar att samhället värnar om trygghetssystemen. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift kan förväntas förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter och bli mer noggranna beträffande de uppgifter de lämnar.

De sanktionsavgifter som finns i dag är i många fall konstruerade utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen gör bedömningen att en stor del av de felaktiga utbetalningarna beror på ett agerande från den enskilde som kan bedömas som i vart fall oaktsamt. Detta talar för att sanktionsavgift bör kunna påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Det finns dessutom flera fördelar med en sådan lösning, som innebär att det i praktiken råder en presumtion för avgift om en oriktig uppgift lämnats eller

om anmälningsskyldighet åsidosatts. En sådan ordning bidrar till att göra systemet mer effektivt eftersom den handläggande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan i utgångsläget kan begränsa sin utredning till att undersöka om en uppgift som lämnats är riktig eller inte, eller om anmälningsskyldighet åsidosatts. Härtill kommer att ju färre frågeställningar som ska bedömas under handläggningen av ett ärende desto lättare har ett sådant system att leva upp till kraven på likformighet och rättvisa mellan de enskilda. Det blir också enklare för den enskilde att förutse konsekvenserna av sitt handlande om regelverket utformas så att det räcker med en enda förutsättning – att en oriktig uppgift lämnats eller att en anmälningsskyldighet inte följts – för att avgiftsskyldighet ska inträda. Det blir med andra ord tydligt för den enskilde vad han eller hon ska rätta sig efter för att undgå avgiftsskyldighet. Sammantaget har utredningen funnit att en sanktionsavgift inom trygghetsområdet lämpligen bör konstrueras så att den inte förutsätter vare sig uppsåt eller oaktsamhet. En sådan ordning är också förenlig med Europakonventionens oskuldspresumtion.

Utredningen har funnit att ett sanktionssystem skulle innebära flera fördelar, bl.a. att samhällets reaktion kommer snabbare än vad som är fallet i dag. För att motverka felaktiga utbetalningar bör enligt utredningens mening ett sådant system införas.

## Närmare om regleringen

Samtliga de ekonomiska förmåner som i dag omfattas av bidragsbrottslagen – således sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna – bör omfattas av sanktionssystemet. Sanktionssystemet bör utformas som ett generellt system för samtliga dessa förmåner. Utredningen föreslår att bestämmelser om sanktionsavgift tas in i en särskild lag.

Sanktionssystemet bör omfatta i princip samtliga fall av oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet. Såväl straff som sanktionsavgift ska dock inte påföras för samma oriktighet. För ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott föreslås sanktionsavgift vara huvudregeln. För bidragsbrott av den s.k.

normalgraden och för grova bidragsbrott däremot, bör sanktionsavgift inte komma i fråga.

Genom reglering i såväl den föreslagna lagen om sanktionsavgift som i bidragsbrottslagen, säkerställs att både ett straffrättsligt förfarande och en sanktionsavgift inte kan komma i fråga för samma oriktiga uppgift eller samma underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden. En inskränkning föreslås i de förmånshandläggande organisationernas nuvarande anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen.

För att en sanktionsavgift ska kunna påföras ska en oriktig uppgift ha lämnats till ledning för ett beslut om en förmån. Med oriktig uppgift ska i stort sett jämföras att anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden har åsidosatts. Avgift ska dock inte kunna påföras om det inte återstår någon utbetalning efter det att anmälningsskyldigheten uppkommit. Endast åsidosättande av sådan anmälningsskyldighet som följer av lag eller förordning ska kunna leda till sanktionsavgift. Befrielse från sanktionsavgift ska kunna ges om den enskildes handlande framstår som ursäktligt eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften. Befrielse ska kunna ges helt eller delvis.

Endast den som själv lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att följa en anmälningsskyldighet ska kunna påföras en sanktionsavgift. Exempelvis ska alltså inte en underårig kunna påföras en sanktionsavgift för en uppgift som förmyndaren har lämnat. Vårdnadshavare och förmyndare ska kunna påföras avgift. Särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken, särskilt förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken, god man enligt 11 kap. föräldrabalken och förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken ska inte kunna påföras sanktionsavgift. Inte heller ska juridiska personer eller arbetsgivare kunna påföras sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till 20 procent av det belopp som har eller kunde ha betalats ut felaktigt. Regeringen får fastställa ett minsta belopp för varje beslut om sanktionsavgift. Det beloppet bör i dagens penningvärde vara 500 kronor. En enskild ska för felaktigheter som ägt rum under ett kalenderår få påföras maximalt ett halvt prisbasbelopp i sanktionsavgift av varje statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Sanktionsavgift ska inte tas ut då en felaktighet upptäcks vid kontroll som regelmässigt utförs före utbetalning. Sanktionsavgift ska inte heller tas ut vid rena skriv- eller räknefel, då frivillig

rättelse skett, om någon annan fullgjort en anmälningsskyldighet, eller om det belopp som riskerat att betalas ut felaktigt är obetydligt.

Ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas först när det har vunnit laga kraft.

Sanktionsavgift ska tillfalla staten men inbetalning ska göras till den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan. Betalning av en sanktionsavgift ska inte kunna ske genom avräkning mot en förmån som den enskilde är berättigad till.

## **Beslutande organisation och förfarandet**

Den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om respektive förmån ska fatta beslut om sanktionsavgift. Förvaltningslagen ska tillämpas på förfarandet. Beslutet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom tre år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har uppfyllts, får avgift inte åläggas.

De beslutande organisationerna får själva avgöra om frågan om sanktionsavgift ska handläggas gemensamt med frågan om förmånen eller återkrav. Det krävs inte att klagotiden för ett förmånsbeslut ska ha löpt ut eller ett överklagande prövats innan en sanktionsavgift får beslutas.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag om sanktionsavgift på trygghetssystemens område**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Lagens tillämpningsområde**

1 § I denna lag finns bestämmelser om sanktionsavgift på trygghetssystemens område. Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

### **Beslutande organisation**

2 § Beslut om sanktionsavgift fattas av den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån som sanktionsavgiften avser.

### **Förutsättningar för sanktionsavgift**

3 § Den som till ledning för ett beslut om en förmån lämnar en oriktig uppgift ska, om inte annat följer av 4 eller 6 §§, påföras en sanktionsavgift.

En uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att uppgiften är osann eller ofullständig. En uppgift ska inte anses vara

oriktig om övriga lämnade uppgifter utgör ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut. En uppgift ska inte heller anses vara oriktig om uppgiften är uppenbart orimlig.

Vad som sägs i första stycket ska också gälla när det klart framgår att någon före utbetalning av en förmån har underlåtit att fullgöra en anmälningsplikt avseende ändrade förhållanden som är föreskriven i lag eller förordning.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller inte juridiska personer. Bestämmelserna gäller inte heller den som lämnar uppgifter eller är anmälningspliktig i egenskap av

1. särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken,
2. särskilt förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken,
3. god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken, eller
4. arbetsgivare.

### Undantag från sanktionsavgift

4 § Sanktionsavgift får inte påföras om

1. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har anmälts enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) eller beslut har fattats om att inleda förundersökning om bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen eller brott mot 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken,

2. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker före utbetalning av förmånen,

3. den oriktiga uppgiften är ett uppenbart skriv- eller räknefel,

4. den som har lämnat den oriktiga uppgiften frivilligt har rättat uppgiften före utbetalning av förmånen,

5. den som har åsidosatt sådan anmälningsplikt som avses i 3 § tredje stycket har fullgjort anmälningsplikten före utbetalning av förmånen,

6. det förmånsbelopp som har betalats ut eller hade kunnat betalas ut felaktigt är obetydligt, eller

7. anmälningsplikt som avses i 3 § tredje stycket har fullgjorts av någon annan.



## Beräkning av sanktionsavgift

5 § En sanktionsavgift ska bestämmas till tjugo procent av summan av den ekonomiska förmån som på grund av lämnande av oriktig uppgift eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet har betalats ut felaktigt.

Första stycket gäller även när den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att fullgöra anmälningsskyldighet skulle ha lett till en felaktig utbetalning om uppgiften eller underlåtenheten hade lagts till grund för ett beslut om förmånen. Sanktionsavgiften får i dessa fall inte beräknas på mer än närmast följande utbetalning.

En statlig förvaltningsmyndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa, får inte påföra någon mer än ett halvt prisbasbelopp enligt 2 kap. 6–7 §§ socialförsäkringsbalken i sanktionsavgift för ett kalenderår.

Sanktionsavgift beräknas på summan av en förmån före avdrag för skatt.

Regeringen får meddela föreskrifter om att sanktionsavgiften alltid ska uppgå till ett visst lägsta belopp.

## Befrielse från sanktionsavgift

6 § Hel eller delvis befrielse från en sanktionsavgift ska ges om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Delvis befrielse ges med 25, 50 eller 75 procent.

## Handläggning av ärenden

7 § Arbetslöshetskassorna ska tillämpa förvaltningslagen (1986:223) vid handläggning av ärenden enligt denna lag.

8 § Vad som föreskrivs i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) hindrar inte att arbetslöshetskassorna behandlar personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott eller domar i brottmål när behandlingen är nödvändig för att handlägga ett ärende enligt denna lag.

9 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften riktas mot inte inom tre år från det att den oriktiga uppgiften lämnades eller anmälningsplikten försumrades har getts tillfälle att yttra sig.

Ett beslut om sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

### Betalning av sanktionsavgift

10 § Betalning av sanktionsavgiften ska ske till den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har beslutat om avgiften.

Avgiften tillfaller staten.

11 § Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken, när det har vunnit laga kraft.

### Överklagande

12 § Den som påförts en sanktionsavgift enligt denna lag får överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från den dag då han eller hon fick del av beslutet.

Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får, om sanktionsavgiften inte avser premiepension, överklagas av det allmänna ombudet enligt 2 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Även ett beslut som meddelats av allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part.

Ett beslut av en arbetslöshetskassa får överklagas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Även ett beslut som meddelats av allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av ett beslut av en arbetslöshetskassa får överklagas av Inspektionen. Inspektionen får föra talan även till förmån för enskild part.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

13 § Beslut om sanktionsavgift enligt denna lag överklagas till den förvaltningsrätt som prövar det förmånsbeslut som sanktionsavgiften avser. Centrala studiestödsnämndens beslut om sanktionsavgift överklagas till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395).

14 § I ett mål där en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift enligt denna lag är arbetslöshetskassan den enskildes motpart.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen ska föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

15 § Det allmänna ombudet enligt 2 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken får uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas på regelöverträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

## 2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 114 kap. 2 § och 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 114 kap.

#### 2 §

Detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt denna balk, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt denna balk, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. *Kapitlet tillämpas även vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.*

Kapitlet gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Bestämmelserna i 7–16, 27, 28 och 31 §§ gäller i tillämpliga delar även uppgifter om avlidna personer.

### 115 kap.

#### 2 §

Den som vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 111 kap. 2 och 3 §§ uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller endast om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen (2007:612) ska inte dömas till ansvar enligt första stycket.

*Talan om ansvar för brott enligt första stycket ska inte tas upp till prövning om det för gärningen har påförts en sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghets-systemens område.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.
  2. I fråga om lagöverträdelse som har skett före i kraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) samt uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) får inte behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

*Föreslagen lydelse*

10 §

Sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) samt uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) får inte behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. *Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål får behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas när behandlingen är nödvändig för att ett ärende om sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghets-systemens område ska kunna handläggas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

#### 4 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Härigenom föreskrivs i fråga om bidragsbrottslagen (2007:612)

*dels* att 6 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor *skall* göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

6 §

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor *ska* göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts. *Om misstanken gäller brott enligt 2 § andra ledet eller 4 §, får anmälan göras endast om det finns särskilda skäl.*

7 §

*Talan om ansvar för brott enligt denna lag ska inte tas upp till prövning om det för gärningen har påförts en sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2. I fråga om lagöverträdelser som har skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

## 5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att bilagan till lagen ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 28 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **28 kap.**

#### *4 a §*

*Sekretess gäller i ärende om sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.*

*Sekretessen gäller inte beslut i ärende.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.*

### **Bilagan**

*Nuvarande lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.



<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)
Besiktningorgan enligt fordonslagen (2002:574)	Fordonskontroll (SFS 2002:574)

-----

*Föreslagen lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238), ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239) och ärenden om sanktionsavgift enligt lagen om sanktionsavgift på trygghetssystemens område (SFS 2012:00)
Besiktningorgan enligt fordonslagen (2002:574)	fordonskontroll (SFS 2002:574)

-----

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

## **6 Förslag till förordning om sanktionsavgift på trygghetssystemens område**

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** En sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område ska uppgå till minst 500 kronor.

**2 §** Närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgift ska betalas får meddelas av

1. Försäkringskassan för beslut om sanktionsavgift som fattas av Försäkringskassan,
2. Pensionsmyndigheten för beslut om sanktionsavgift som fattas av Pensionsmyndigheten,
3. Centrala studiestödsnämnden för beslut om sanktionsavgift som fattas av Centrala studiestödsnämnden,
4. Arbetsförmedlingen för beslut om sanktionsavgift som fattas av Arbetsförmedlingen,
5. Migrationsverket för beslut om sanktionsavgift som fattas av Migrationsverket,
6. Socialstyrelsen för beslut om sanktionsavgift som fattas av kommunerna, och
7. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen för beslut om sanktionsavgift som fattas av arbetslöshetskassorna.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

## 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,

2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,

3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lag-

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lag-

överträdare och körkortsförordningen (1998:980), *samt*

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

överträdare och körkortsförordningen (1998:980),

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten, *samt*

*11. handläggning av ärenden om sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.*

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra känsliga personuppgifter än uppgifter som rör hälsa.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

## 8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2010:2034*      *Föreslagen lydelse*

### 3 §

För handläggning av ärenden, planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning, utvärdering och samarbete inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet enligt 4 § 1, 3 och 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får i fråga om arbetssökande och andra personer som omfattas av verksamheten endast följande personuppgifter behandlas:

1. namn, person- eller samordningsnummer, adress, e-postadress, telefonnummer och andra kontakt- och identifieringsuppgifter,
2. löne- och kontouppgifter,
3. medborgarskap och födelseland,
4. uppgifter om arbetslöshet, inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen och tillhörighet till arbetslöshetskassa,
5. uppgifter om inresedatum till Sverige, ansökan om uppehållstillstånd, folkbokföringsdatum, arbetstillstånd och uppehållstillstånd eller uppehållskort,
6. önskemål om typ av arbete, arbetstid, arbetsort, anställningsform och varaktighet samt uppgifter om körkort och tillgång till bil, utbildning, arbetslivserfarenhet, tidigare arbetsgivare, språkkunskaper, speciell kompetens och andra uppgifter som har betydelse vid arbetssökning,
7. uppgifter om behov av språk-, syn- eller teckentolk, arbets hjälpmedel eller av särskild anpassning av insatser,
8. uppgifter om tidpunkter, händelser och innehåll i kontakter med Arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer,

9. uppgifter om den arbetssökande som rapporteras in av en kompletterande aktör, en myndighet eller en arbetsgivare,

10. uppgifter som behövs som underlag för beslut om anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program eller för beslut om nystartsjobb,

11. uppgifter om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program, typ av program, ersättning från arbetslöshetskassa eller för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och om samordning med andra förmåner,

12. uppgifter om etableringsersättning, etableringstillägg, bostadsersättning, bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra uppgifter som har betydelse för handläggningen av ärenden enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare och förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

13. uppgifter om sökta arbeten, anvisningar till arbete och resultatet av gjorda anvisningar, *och*

14. andra uppgifter som har lämnats i ett ärende eller som är absolut nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

13. uppgifter om sökta arbeten, anvisningar till arbete och resultatet av gjorda anvisningar,

14. andra uppgifter som har lämnats i ett ärende eller som är absolut nödvändiga för handläggningen av ett ärende, *och*

15. *uppgifter som behövs inför ett beslut om sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.*

Första stycket gäller även behandling av personuppgifter om en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person, för det fall uppgifterna har betydelse i ett ärende om etableringsersättning enligt förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare, om bosättning enligt förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare eller om etableringsinsatser enligt förordningen om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Personuppgifter som avses i första stycket och som avser en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person får även

behandlas i andra ärenden om uppgifterna är absolut nödvändiga för handläggningen av ärendet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Enligt direktiven till denna utredning, vilka bifogas i *bilaga 1–2*, ska utredningen överväga om det finns behov av och är lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Därvid ska särskilt övervägas om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp kan bli skyldig att betala en avgift. Om utredningen skulle finna att det finns behov av och är lämpligt att införa ett sådant system, ska utredningen lämna förslag på utformningen av ett administrativt sanktionssystem.

En utgångspunkt för uppdraget ska enligt direktiven vara att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av felaktig utbetalning. I det sammanhanget ska utredningen överväga vilka fall som ska omfattas av straffansvar respektive av administrativa sanktioner. Ytterligare en utgångspunkt är att en sanktionsavgift i första hand ska komma i fråga vid felaktigheter som är mindre allvarliga.

Utredningen ska enligt direktiven följa beredningen av förslaget att införa en bidragsspärr och beakta eventuella förslag från regering i den frågan. Något införande av bidragsspärr har dock inte föreslagits av regeringen.



## 1.2 Utredningens genomförande

I utredningen har förutom den särskilda utredaren och sekreteraren ingått experter och sakkunniga från Regeringskansliet, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Brottsförebyggande rådet, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i Stockholms län.

Utredningen påbörjade sitt egentliga arbete den 1 oktober 2009. Den har bedrivits i de former som är vanliga för kommittéarbete. Utredningen har haft sju sammanträden, vid vilka experter och sakkunniga har deltagit.

Utredningen lämnar förslag till en lag om sanktionsavgift på trygghetssystemens område samt flera förslag till ändringar i gällande författningar.

## 2 Förmåner inom trygghetssystemen

Utredningen ska enligt sina direktiv överväga behovet av och lämpligheten i ett administrativt sanktionssystem, för att motverka att sådana bidrag och ersättningar<sup>1</sup> för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. I detta kapitel beskriver utredningen de ekonomiska förmåner som omfattas av uppdraget.

### 2.1 Förmåner som handläggs av Försäkringskassan

#### *Graviditetspenning*

Enligt 10 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) har en gravid kvinna som omfattas av sjukförsäkringen rätt till graviditetspenning om graviditeten har satt ner hennes förmåga att utföra uppgifterna i förvärvsarbetet med minst en fjärdedel och hon inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete. Rätt till graviditetspenning föreligger även för en gravid kvinna som inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under graviditet och hon inte kan omplaceras till annat arbete. Graviditetspenning utbetalas till kvinnan efter ansökan. Ersättningen uppgår till samma belopp som sjukpenningen, dvs. knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

---

<sup>1</sup> Även pensioner och lån omfattas av utredningens uppdrag.

*Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning*

Reglerna om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning finns framför allt i 11–13 kap. SFB. Föräldrapenning är den ersättning föräldrar får för att kunna vara hemma med sina barn i stället för att arbeta. Den betalas enligt huvudregeln ut i sammanlagt 480 dagar per barn. Vid gemensam vårdnad har föräldrarna rätt till 240 dagar var med föräldrapenning. Av dessa är 60 dagar reserverade för var och en av föräldrarna.

Huvudregeln är att tillfällig föräldrapenning kan betalas ut om en förälder avstår från att arbeta för att vårda ett sjukt eller smittat barn. Sedan den 1 juli 2008 förutsätter tillfällig föräldrapenning för vård av barn intyg om barnets frånvaro från förskola eller skola. Sådant intyg skickas till den sökande när begäran om tillfällig föräldrapenning inkommit till Försäkringskassan. Förskolan eller skolan ska därefter underteckna intyget, och föräldern ska sedan skicka in det till Försäkringskassan. Först därefter kan ersättningen beviljas.

*Barnbidrag*

Barnbidrag utgår för barn som bor i Sverige enligt bestämmelser som finns i 14–16 kap. SFB. Det betalas ut från och med månaden efter barnets födelse, eller senare om barnet då flyttar till Sverige. Barnbidraget uppgår till ett fast belopp och betalas ut automatiskt till och med det kvartal då barnet fyller 16 år. Enligt 15 kap. SFB har en elev som fortfarande går i grundskola eller särskola rätt till förlängt barnbidrag från och med kvartalet efter det under vilket eleven fyllt 16 år. Elever som studerar på gymnasiet kan få studiebidrag från CSN från och med kvartalet närmast efter det kvartal då eleven fyllde 16 år.

Om en förälder ensam har vårdnaden om ett barn har den föräldern rätt att få barnbidraget utbetalat till sig. Föräldrar som har gemensam vårdnad om sitt barn kan välja vem som ska få barnbidraget. Barn som är myndiga eller gifta får som utgångspunkt barnbidraget själva. Om det finns synnerliga skäl får bidraget på framställning av socialnämnden utbetalas till någon annan än föräldrarna eller till nämnden att användas för barnets bästa.

Flerbarnstillägg betalas automatiskt ut till den förälder som får barnbidrag för minst två barn. Flerbarnstillägget innebär att bidraget utgår med ett visst högre belopp än annars.

### *Underhållsstöd*

Underhållsstöd lämnas till barn enligt bestämmelserna i 17–19 kap. SFB. Något förenklat kan sägas att två av förutsättningarna för stödet är att barnets föräldrar inte bor tillsammans samt att den ena föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt föräldrabalken gentemot barnet. Underhållsstöd finns i tre olika former: fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvist boende. När den som ska betala underhållsbidrag betalar ett lägre belopp än han eller hon enligt reglerna i föräldrabalken är skyldig till eller inte betalar något alls, kan barnet ha rätt till underhållsstöd. När den som är skyldig att betala underhållsbidrag inte beräknas ha ekonomiska förutsättningar att betala hela bidragsbeloppet, kan barnet ha rätt till utfyllnadsbidrag upp till det belopp som motsvaras av underhållsbidraget. Underhållsstöd vid växelvist boende, slutligen, kan utbetalas när barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna och beror på föräldrarnas respektive inkomster.

Underhållsstöd kan lämnas till dess barnet fyllt 18 år. Dessutom kan ungdomar mellan 18 och 20 år ansöka om förlängt underhållsstöd för studerande.

Stödet utbetalas till den s.k. boendeföräldern eller vid växelvist boende till båda föräldrarna. Har två särskilt förordnade vårdnadshavare utsetts att utöva vårdnaden gemensamt, betalas stödet ut till den kvinnliga vårdnadshavaren, om vårdnadshavarna inte begärt annat. Förlängt underhållsstöd betalas ut till den studerande. Om det finns synnerliga skäl får Försäkringskassan på framställning av socialnämnden betala ut ersättningen till lämplig person eller till nämnden att användas för barnets bästa.

### *Adoptionsbidrag*

Adoptivföräldrar kan vid adoption av utländska barn få bidrag enligt 21 kap. SFB. Om förutsättningarna för bidrag är uppfyllda utbetalas ett schablonbelopp. Om föräldrarna inte kommit överens

om något annat sker utbetalningen med halva beloppet till var och en av dem. Ansökan om bidrag måste göras inom ett år från den dag adoptionen blev giltig här i landet.

### *Sjuklön och sjuklönegaranti*

Den som är anställd och inte kan arbeta på grund av sjukdom har, enligt vad som anges i lagen (1991:1047) om sjuklön, rätt till sjuklön från sin arbetsgivare de första 14 dagarna i sjukperioden. Normalt utgör första dagen i sjukperioden karensdag och för denna utgår ingen ersättning. För dag 2–14 utgör sjuklönen 80 procent av den ursprungliga lönen.

En förutsättning för sjuklön är att arbetstagaren anställts för en period om minst en månad eller har arbetat sammanhängande i 14 dagar hos arbetsgivaren. För att få sjuklön fr.o.m. sjunde dagen efter anmälningsdagen måste arbetstagaren dessutom, utan särskild anmodan, visa intyg för arbetsgivaren som styrker att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Genom kollektivavtal får dock införas andra krav i fråga om läkarintyg än lagen föreskriver.

Som framgått här ovan är det arbetsgivaren och inte Försäkringskassan som ansvarar för handläggning och utbetalning av sjuklön. Det innebär att ersättning i form av sjuklön inte omfattas av utredningens uppdrag. Om det uppstår en tvist om sjuklön finns det dock vissa möjligheter för den enskilde att få statlig sjuklönegaranti. Garantin innebär att staten garanterar arbetstagaren en viss ersättning under den pågående tvisten. En förutsättning är att det finns sannolika skäl för att arbetstagaren har rätt till den begärda sjuklönen eller del därav. Har Försäkringskassan betalat ut ersättningen inträder myndigheten i arbetstagarens rätt till sjuklön gentemot arbetsgivaren.

### *Sjukpenning*

Ansvaret för ersättning vid sjukdom övergår normalt efter 14 dagar till Försäkringskassan som då kan betala ut sjukpenning till den anställde. Sjukpenning kan dock utgå redan från början av sjukperioden för den som är egen företagare, arbetslös, föräldraledig eller ledig med graviditetspenning. Regler om sjukpenning finns huvudsakligen i 27 och 28 kap. SFB.

För sjukpenning krävs att den anställdes arbetsförmåga på grund av sjukdom satts ned med minst en fjärdedel. Avsikten med sjukpenningen är att den ska kompensera för den inkomstförlust som den enskilde kan drabbas av till följd av arbetsförmågan.

I normala fall är det arbetsgivaren som anmäler till Försäkringskassan att den anställde varit sjuk mer än 14 dagar. Försäkringskassan skickar därefter ut en blankett för ansökan om sjukpenning som den anställde ska fylla i och lämna in till kassan. Alla som är sjukskrivna mer än sju dagar måste uppvisa ett läkarintyg för att ha rätt till fortsatt ersättning (se beträffande sjuklön ovan).

För att underlätta den försäkrades återgång till arbete i anslutning till ett sjukdomsfall får, i stället för den sjukpenning som annars skulle ha lämnats, skälig ersättning lämnas för den försäkrades merutgifter för resor till och från arbetet.

### *Rehabiliteringsersättning*

Den som har nedsatt arbetsförmåga och som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering som avser att korta sjukdomstiden eller att förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan kan få rehabiliteringsersättning. Ersättningen förutsätter ansökan och består av två delar: rehabiliteringspenning och särskilt bidrag. Rehabiliteringspenningen uppgår till samma belopp som sjukpenningen. Det särskilda bidraget kan ersätta utgifter för läromedel och kursavgifter. Det kan också ge ersättning för resor och traktamente om den enskilde måste bo på annan ort för att kunna delta i rehabiliteringen. Reglerna om rehabiliteringsersättning finns främst i 29–31 kap. SFB.

### *Arbetshjälpmedel*

Arbetstagare och arbetsgivare kan under vissa förutsättningar få bidrag till arbetshjälpmedel. Bidraget kan avse kostnader för att köpa eller hyra hjälpmedel, för vissa undersökningar och för att reparera arbetshjälpmedlet. Regler om detta finns i förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av arbetshjälpmedel.

Utbetalning sker till sökanden efter uppvisande av faktura eller orderbekräftelse.

### *Sjukersättning och aktivitetsersättning*

Reglerna om sjukersättning och aktivitetsersättning finns främst i 32–37 kap. SFB. För rätt till sjukersättning krävs att Försäkringskassan efter utredning bedömt arbetsförmågan stadigvarande nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukersättning lämnas tills vidare och riktar sig till dem mellan 30 och 64 år. Aktivitetsersättning, däremot, är tidsbegränsad och kan utbetalas till den försäkrade från och med juli det år då han eller hon fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år.

Sjukersättning och aktivitetsersättning är inkomstrelaterade förmåner. Hel inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning motsvarar 64 procent av den inkomst som Försäkringskassan beräknar att den försäkrade troligen skulle ha haft om han eller hon hade arbetat, s.k. antagandeinkomst. Den som har haft låga eller inga inkomster alls kan i stället få garantiersättning, som uppgår till högst 2,4 prisbasbelopp per år. Aktivitetsersättningen utges även som en särskild ersättning för kostnader som uppstår med anledning av de eventuella aktiviteter som den enskilde deltar i på grund av den nedsatta arbetsförmågan.

Sjukersättning eller aktivitetsersättning kan beviljas efter ansökan från den försäkrade. Om Försäkringskassan bedömer att den försäkrade uppfyller villkoren för sjukersättning eller aktivitetsersättning kan Försäkringskassan dessutom på eget initiativ besluta att byta ut sjukpenning eller rehabiliteringspenning mot sådan ersättning. Försäkringskassan kan också utan ansökan från den som redan uppbär aktivitetsersättning bevilja förmånen för ytterligare en tid.

### *Arbetskadeförsäkring*

Med arbetsskada avses en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Arbetskadeförsäkringen omfattar alla som förvärvsarbetar, dvs. anställda, uppdragstagare och egna företagare. Den omfattar även vissa studerande som utsätts för

särskilda risker under sin utbildning. Regler om försäkringen finns huvudsakligen i 38–42 kap. SFB.

Ersättning utgår bl.a. i form av sjukpenning och livränta. Sjukpenningen betalas ut på samma sätt som vid annan sjukdom och utges om den försäkrade inte har rätt till sjukpenning från sjukförsäkringen. Livränta syftar till att täcka den inkomstförlust den försäkrade gör på grund av skadan och utgör skillnaden mellan den inkomst den försäkrade skulle ha haft utan skadan och den inkomst den försäkrade beräknas få med skadan. Ersättning kan utbetalas om arbetsskadan har gjort att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete blivit nedsatt med minst 1/15. Inkomstförlusten måste vara minst en fjärdedel av prisbasbeloppet och täcker inkomstförlust upp till 7,5 prisbasbelopp. Livräntan kan vara tidsbegränsad eller utgå tills vidare och är subsidiär i förhållande till annan ersättning.

Ersättning kan i vissa fall även utbetalas för sjukvård utom riket, för tandvård, för särskilda hjälpmedel och för nödvändiga resor. Om den försäkrade avlidit finns möjlighet att få ersättning för begravningskostnader m.m., och efterlevande kan få livränta.

Försäkringskassan beslutar om ersättning efter utredning. Den försäkrade måste själv ansöka om ersättning, även om arbetsgivaren eller skolan anmäler en eventuell arbetsskada. Ett begrepp som används i detta sammanhang är ”visandedag”, vilket avser den dag då en arbetsskada har visat sig. Det kan vara den första dagen som den försäkrade är sjukskriven på grund av skadan eller den dag en läkare för första gången konstaterar skadan. Visandedagen är av betydelse för fastställande av tidpunkten för skadans uppkomst.

### *Personskadeskydd*

Den som bl.a. fullgör sin totalförsvarsplikt, medverkar i räddningstjänst, är intagen på kriminalvårdsanstalt eller utför samhällstjänst eller ungdomstjänst har under vissa förutsättningar rätt till ersättning av staten vid personskada. Denna rätt följer av 43 kap. SFB och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

Ersättning ur personskadeskyddet förutsätter ansökan och kan utges vid sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan eller dödsfall. Den kan utgå i form av sjukpenning, särskild sjukpenning, livränta eller livränta och begravningshjälp till efterlevande. Den



försäkrade kan också få ersättning för kostnader för sjukvård och läkemedel.

#### *Krigsskadeersättning till sjömän*

Under vissa förutsättningar har sjömän som tjänstgör på svenskt fartyg rätt till ersättning vid personskada som sjömannen ådrar sig utomlands till följd av olycksfall på grund av krigshändelse. Regler om detta finns i 44 kap. SFB.

Ersättningen följer reglerna om arbetsskada (se ovan) och utgår bl.a. i form av sjukpenning och livränta. Ersättning kan även lämnas till efterlevande.

#### *Förmåner till totalförsvarspliktiga*

Den som fullgör sin totalförsvarsplikt har rätt till vissa förmåner. Regler om detta finns bl.a. i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga och lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. De förmåner som Försäkringskassan utifrån dessa bestämmelser ansvarar för är dagpenning och familjebidrag.

Dagpenningen är inkomstrelaterad och utbetalas automatiskt under den tid den totalförsvarspliktige fullgör sin grundutbildning. Familjebidraget, däremot, förutsätter ansökan och är behovsprövat. Det kan beviljas som bostadsbidrag, familjepenning, näringsbidrag eller begravningshjälp.

Annan förmån än dagpenning, familjebidrag, ekonomiskt stöd i form av bidrag och grupplivförsäkring beslutas och betalas ut av den myndighet, den kommun eller det landsting där den totalförsvarspliktige tjänstgör, se 11 kap. 12 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga<sup>2</sup>. Vidare ankommer det på Arbetsförmedlingen att besluta om och betala ut ersättning enligt 8 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

---

<sup>2</sup> Det är dock endast förmåner som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, kommunerna eller arbetslöshetskassorna som omfattas av utredningens uppdrag. Förmåner som betalas ut från andra myndigheter eller från landsting ingår inte i uppdraget.

### *Smittbärarersättning*

Den som bär på en smitta och därför måste avstå från att arbeta kan under vissa förutsättningar få s.k. smittbärarersättning. Smittbärarersättning kan lämnas i form av smittbärappenning och resekostnadsersättning. Regler om detta finns i 46 kap. SFB.

Smittbärappenning lämnas med belopp som motsvarar den försäkrades sjukpenning. Ersättning förutsätter ansökan.

### *Närståendepenning*

Den som vårdar en närstående som är svårt sjuk har under vissa förutsättningar rätt till närståendepenning enligt 47 kap. SFB.

Närståendepenning kan normalt betalas ut i högst 100 dagar sammanlagt för en person. Dagarna i närståendepenningen tillhör den som vårdas, inte den som får ersättningen. Om det är flera närstående som vårdar och begär närståendepenning för en och samma person, får dessa därmed dela på dagarna. Ersättningen motsvarar den försäkrades sjukpenning.

### *Vårdbidrag*

Föräldrar till barn med sjukdom eller funktionshinder har rätt till vårdbidrag om barnet på grund av sjukdomen eller funktionshindret behöver särskild tillsyn och vård av föräldrarna eller om det på grund av barnets sjukdom eller funktionshinder uppkommer merkostnader. Regler om vårdbidrag finns i 22 kap. SFB.

Om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag för ett visst barn får den förälder vårdbidraget som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Dock ska i stället halva bidraget betalas ut till var och en av föräldrarna om de båda begär det. En förutsättning för detta är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet.

### *Handikappersättning*

Den som på grund av sjukdom eller funktionshinder fått sin funktionsförmåga nedsatt för avsevärd tid i sådan omfattning att han eller hon behöver extra hjälp för sin dagliga livsföring kan,

efter ansökan, ha rätt till handikappersättning enligt 50 kap. SFB. Handikappersättningen kan även avse nödvändig hjälp för att den försäkrade ska kunna förvärvsarbeta eller för betydande merkostnader i annat fall.

Handikappersättning kan utgå från och med juli månad det år den försäkrade fyller 19 år, då rätten till vårdbidrag upphör (jfr. ovan) och betalas ut varje månad.

#### *Assistansersättning*

Personer som har allvarliga funktionshinder och som därför behöver hjälp mer än 20 timmar per vecka för att klara sin dagliga livsföring kan få ersättning för kostnader för personlig assistent, s.k. assistansersättning. Ersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Bestämmelser om detta finns i 51 kap. SFB.

Innan Försäkringskassan fattar beslut utreds hur många timmar sökanden är i behov av assistans. Beviljad ersättning uppgår som utgångspunkt till ett av regeringen fastställt schablonbelopp och betalas ut månadsvis.

Den som önskar assistansersättning ska ansöka om detta hos Försäkringskassan. Om någon hos en kommun har ansökt om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, ska kommunen, om den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning, anmäla detta till Försäkringskassan. I sådant fall ska Försäkringskassan även utan ansökan pröva frågan om assistansersättning.

Ersättningen betalas som utgångspunkt ut till den försäkrade själv. Om den försäkrade har fått biträde av personlig assistent genom kommunen får Försäkringskassan dock besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp. Om den försäkrade till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen, får Försäkringskassan besluta att ersättningen ska betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den ersättnings-

berättigade. Utbetalning kan under vissa förutsättningar också göras direkt till den som anordnar assistansen.

### *Bilstöd*

Personer med funktionshinder och föräldrar till barn med funktionshinder har under vissa förutsättningar rätt till bilstöd enligt 52 kap. SFB. Bidraget, som förutsätter ansökan, avser vissa kostnader relaterade till anskaffning av bl.a. personbil och lämnas i form av grundbidrag, anskaffningsbidrag, anpassningsbidrag samt bidrag för körkortsutbildning. Ersättningens storlek är beroende av den enskildes inkomster och kostnaden för att inköpa och anpassa fordonet.

Grundbidrag och anskaffningsbidrag lämnas endast för fordon som anskaffats efter det att ett beslut om rätt till bilstöd har meddelats. Utbetalning kan göras när den försäkrade inkommit med underlag (kvitto, köpeavtal eller liknande) för sina kostnader. Om bilstöd inte har använts inom sex månader från det att den som beviljats bilstöd fått besked om att stödet kan betalas ut är den enskildes fordran preskriberad.

### *Bostadsbidrag*

Rätten till bostadsbidrag regleras i 94–98 kap. SFB. Bidrag kan under vissa förutsättningar lämnas till barnfamiljer eller till hushåll utan barn där den försäkrade har fyllt 18 men inte 29 år. Storleken på bidraget är beroende av den försäkrades inkomster, boendekostnaden, bostadens storlek och hur många barn som finns i hushållet.

Bidraget utbetalas normalt löpande som preliminärt bidrag i slutet av den månad det gäller för. Det preliminära bidraget beräknas efter en uppskattad inkomst. Slutligt bostadsbidrag bestäms för varje kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. Beslutet fattas efter den tidpunkt då taxeringsbeslut senast ska ha meddelats och grundar sig på den då fastställda bidragsgrundande inkomsten. Om avstämningen mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag leder till att ytterligare bidrag ska betalas ut, ska det slutliga beloppet dessutom ökas med visst tillägg, baserat på statslåneräntan. Om avstämningen å andra sidan innebär att bidrags-

mottagaren ska återbetala för mycket erhållet bidrag, ska i stället en ytterligare avgift tas ut på återbetalningsbeloppet.

Bostadsbidrag betalas normalt ut till sökanden. Ansökan som avser makars bostad ska vara gemensam, men om det finns särskilda skäl får ansökan göras av ena maken. På begäran av sökanden får Försäkringskassan besluta att bidraget ska betalas ut till annan än sökanden. Om det finns synnerliga skäl får Försäkringskassan på begäran av socialnämnden betala ut bidraget till lämplig person eller nämnden att användas för hushållets bästa.

#### *Bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning*

Bostadstillägg är ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner. Det regleras i 100–103 kap. SFB.

Bostadstillägg kan betalas ut till personer med ålderspension, änkepension och särskild efterlevandepension, hustrutillägg, sjuk- eller aktivitetsersättning samt vissa förmåner som motsvarar dessa men som betalas ut enligt lagstiftningen i något land som ingår i EES-området. Av dessa förmåner handlägger Försäkringskassan sjuk- och aktivitetsersättning. Övriga här angivna förmåner handläggs av Pensionsmyndigheten.

När det gäller ansvaret för bostadstillägg är utgångspunkten att den myndighet som handlägger huvudförmånen, t.ex. ålderspension, också handlägger sådant bostadstillägg som kompletterar ålderspensionen. Det innebär att Försäkringskassan handlägger de bostadstilläggsärenden som avser personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, medan Pensionsmyndigheten ansvarar för alla övriga ärenden rörande bostadstillägg. Pensionsmyndigheten ansvarar även för de fall där den som uppbär bostadstillägg samtidigt erhåller förmåner från både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.<sup>3</sup>

Bostadstillägg beviljas i regel för tolv månader, men om det finns särskilda skäl kan beslutet avse 36 månader.

---

<sup>3</sup> Se prop. 2008/09:202 s. 119.

*Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning*

Den som deltar i vissa åtgärder inom de arbetsmarknadspolitiska programmen har rätt till stöd för sin försörjning enligt reglerna i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Ersättningen lämnas i form av utvecklingsersättning till den som fyllt 18 men inte 25 år, medan aktivitetsstöd lämnas till den som fyllt 25 år.

Det är Försäkringskassan som beräknar och betalar ut aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Stöd för vissa kostnader som avser bl.a. resor, logi och dubbelt boende beräknas och betalas ut av Arbetsförmedlingen.

*Ersättning för sjukvård m.m. utomlands*

Personer som omfattas av det svenska hälso- och sjukvårdssystemet har enligt EG-fördraget rätt att anlita hälso- och sjukvård samt tandvård i ett annat land inom EU/EES-området. Om de själva betalat kostnaderna för vården har de under vissa förutsättningar rätt att få utgifterna ersatta genom sjukförsäkringen eller tandvårdsstödet. Sådan ersättning betalas ut av Försäkringskassan.

Försäkringskassan kan också betala ut ersättning för viss sjukvård enligt gränssjukvårdsförordningen (1962:390) och för läkarutlåtanden i vissa fall enligt förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m.

*Ersättning till vissa nyanlända invandrare*

Arbetsförmedlingen prövar frågor om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Övrig ersättning enligt förordningen prövas av Försäkringskassan, som också betalar ut all ersättning enligt förordningen. Ersättningen behandlas även i avsnitt 2.6.

## 2.2 Förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten

### *Inkomstpension*

Inkomstpension är en inkomstgrundad pension som baseras på de pensionsrätter den försäkrade har tjänat in. En försäkrad som är född 1938 eller senare har rätt till inkomstpension om han eller hon har en pensionsbehållning. Hur mycket som kan betalas ut i inkomstpension beror på hur mycket som har betalats in under åren den försäkrade har arbetat och hur inkomstutvecklingen har varit i samhället. Man kan även få pensionsrätter för tid då man vårdat små barn, studerat, fullgjort pliktjänst eller haft sjuk- och aktivitetsersättning, se vidare 62 kap. SFB.

### *Tilläggs pension*

Den som är född 1938-1953 får en del av sin ålderspension som tilläggs pension. Personer födda 1937 eller tidigare får hela sin inkomstgrundade pension i form av tilläggs pension. Tilläggs pensionen är en inkomstgrundad pension som baseras på de pensionspoäng den försäkrade har fått under de år han eller hon har arbetat. Tilläggs pensionen ersätter ATP och folkpension som fanns i det gamla pensionssystemet, se vidare 63 kap. SFB.

### *Premiepension*

Systemet med premiepension är en försäkringslösning som grundar sig bl.a. på att medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas. Det innebär att pensionernas storlek är beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen. Den enskilde pensionsspararen har möjlighet att själv bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för hans eller hennes räkning. Under pensionstiden kan spararen välja att antingen låta tillgodohavandet på premiepensionskontot vara placerat i fondandelar (fortsatt fondförsäkring) eller begära en övergång till traditionell försäkring.

När premiepensionen tas ut, kan pensionen kompletteras med ett efterlevandeskydd som vid pensionsspararens död betalas ut livsvarigt till make eller sammanboende.

### *Garantipension*

Den som saknar eller har en låg inkomstgrundad pension kan, enligt bestämmelserna i 65–67 kap. SFB, få garantipension från och med den månad han eller hon fyller 65 år. Pensionen syftar till att tillförsäkra den pensionsberättigade en pension med viss miniminivå. Pensionen i sin helhet (inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension) betalas normalt ut till den pensionsberättigade en gång i månaden.

### *Särskilt pensionstillägg*

En förälder som under en längre tid har vårdat ett sjukt eller funktionshindrat barn och som därmed avstått från förvärvsarbete har under vissa förutsättningar rätt till ett särskilt pensionstillägg till ålderspensionen, tilläggspensionen eller garantipensionen. Bestämmelser om detta finns i 73 kap. SFB.

### *Äldreförsörjningsstöd*

Bestämmelser om äldreförsörjningsstöd finns i 74 kap. SFB. Äldreförsörjningsstödet är ett stöd till den som fyllt 65 år om inte de andra pensionsförmånerna räcker till. Det betyder att den pensionsberättigade måste ta ut andra förmåner han eller hon har rätt till innan äldreförsörjningsstödet kan komma i fråga. Det gäller inkomstgrundad ålderspension, garantipension, bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg.

### *Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn*

Rätten till efterlevandepension och efterlevandestöd till barn regleras i 75–85 kap. SFB. Efterlevandepension delas in i barnpension, omställningspension och änkepension. Dessutom kan omställningspension och änkepension under vissa förutsättningar kompletteras med garantipension. Garantipensionen fungerar då som en utfyllnad till omställningspensionen eller änkepensionen och syftar till att garantera den pensionsberättigade en ersättning med viss miniminivå.



Utbetalningsreglerna som gäller för inkomstgrundad ålderspension och garantipension tillämpas i princip även för efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. Ersättningen betalas därmed normalt ut till den enskilde. Om barnet som får barnpension är under 18 år betalas pensionen till förmyndaren.

Barn får barnpension om en eller båda föräldrarna avlider. Barnpensionens storlek beror på den avlidne förälderns inkomst. Ett barn som får låg eller ingen barnpension kan få en förmån som benämns efterlevandestöd till barn.

Barnpension och efterlevandestöd till barn betalas ut månadsvis och kan normalt utges från och med den månad då dödsfallet inträffade.

Omställningspension betalas ut till efterlevande make som inte uppnått 65 års ålder och som stadigvarande bodde med sin partner vid dödsfallet. De ska ha sammanbott minst fem år eller ha barn under 18 år. Omställningspensionen betalas som utgångspunkt ut i tolv månader.

Änkepensionen är ett stöd till efterlevande maka som i princip avskaffades 1990. En kvinna som var gift med den avlidne innan lagen ändrades kan dock under vissa förutsättningar fortfarande få änkepension.

### *Bostadstillägg*

Bostadstillägg är ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner. Det regleras i 100–103 kap. SFB.

Bostadstillägg kan betalas ut till personer med ålderspension, änkepension och särskild efterlevandepension, hustrutillägg, sjuk- eller aktivitetsersättning samt vissa förmåner som motsvarar dessa men som betalas ut enligt lagstiftningen i något land som ingår i EES-området. Av dessa förmåner handlägger Försäkringskassan sjuk- och aktivitetsersättning. Övriga här angivna förmåner handläggs av Pensionsmyndigheten.

När det gäller ansvaret för bostadstillägg är utgångspunkten att den myndighet som handlägger huvudförmånen, t.ex. ålderspension, också handlägger sådant bostadstillägg som kompletterar ålderspensionen. Det innebär att Försäkringskassan handlägger de bostadstilläggsärenden som avser personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, medan Pensionsmyndigheten ansvarar för alla övriga ärenden rörande bostadstillägg.

### *Efterlevandelivränta och begravningshjälp*

Om en försäkrad har avlidit till följd av arbetsskada kan ersättning lämnas i form av begravningshjälp eller efterlevandelivränta. Detta gäller även om en försäkrad har avlidit till följd av skada som omfattas av reglerna om statligt personskadeskydd eller krigsskadeersättning till sjömän. Bestämmelser om begravningshjälp och efterlevandelivränta finns i 87 och 88 kap. SFB.

Begravningshjälp lämnas med belopp som motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet vid tiden för dödsfallet. Efterlevandelivränta lämnas i form av barnlivränta eller omställningslivränta.

De här nämnda förmånerna handläggs av Pensionsmyndigheten enligt 75 kap. 5 § SFB. Övriga ärenden rörande arbetsskadeersättning, statligt personskadeskydd och krigsskadeersättning till sjömän handläggs av Försäkringskassan (se genomgången ovan).

## **2.3 Förmåner som handläggs av Centrala studiestödsnämnden**

### *Studiestöd enligt studiestödslagen*

Studiestöd i form av studiehjälp och studiemedel regleras i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655).

*Studiehjälp* består av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Förutsättningarna för studiehjälp anges framför allt i 2 kap. studiestödslagen. Studiehjälp är avsedd för yngre personer. Något förenklat kan sägas att studiehjälpen är avsedd för gymnasiestuderande. Studiebidrag lämnas oavsett behov och för studier både inom och utom Sverige. Inackorderingstillägg och extra tillägg lämnas efter behovsprövning.

*Studiemedel* består av studiebidrag och studielån. Till studerande som har vårdnaden om barn utgår också tilläggsbidrag. Vidare kan tilläggsbidrag utgå. Förutsättningarna för studiemedel anges framför allt i 3 kap. studiestödslagen. Studiemedel betalas i huvudsak ut till studerande mellan 20 och 54 år. Studiemedel lämnas i relation till omfattningen av studierna. Om den studerandes inkomster under studietiden överstiger ett s.k. fribelopp reduceras studiemedlen. Den studerandes rätt till studiemedlen kontrolleras när inkomsttaxeringen är klar. Till skillnad från studiebidraget ska studielånet så småningom betalas tillbaka. Återbetalningen regleras i 4 kap.

studiestödslagen. Återbetalningen av studielånen ska påbörjas när det vid ingången av ett kalenderår har gått minst sex månader efter utgången av den senaste tidsperiod för vilken låntagaren fått studiestöd. Lånet och tillhörande ränta betalas med ett visst belopp som fastställs för varje kalenderår.

#### *Bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor*

Enligt förordningen (CSNFS 1983:17) om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor kan svenska medborgare få bidrag för dagliga resor mellan bostaden och skolan om färdvägen överstiger ett visst avstånd och det är fråga om studier utomlands. Frågor om bidraget prövas av CSN.

#### *Lån till hemutrustning för flyktingar m.fl.*

Flyktingar och vissa andra utlänningar kan få lån till hemutrustning om de är i behov av det. Lånet kallas vanligtvis hemutrustningslån. Det får beviljas om de förutsättningar som anges i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar är uppfyllda. CSN fastställer en amorteringsplan för varje låntagare. Enligt 8 § i den nämnda förordningen ska lån som avser makars eller motsvarande gemensamma hushåll vara gemensamt. Ansvar för återbetalningen är då solidariskt.

#### *Bidrag till funktionshindrade elever i gymnasieskolan*

Elever med vissa former av funktionsnedsättning kan ha rätt till bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Bidraget behovsprövas och administreras av CSN. Bidraget omfattar skäligena kostnader för bl.a. resor, kost och logi när eleven tillfälligt vistas på en utbildningsort som inte är hemorten.

### *Bidrag för teckenspråksutbildning*

Föräldrar med barn och vissa likställda som är beroende av teckenspråk har under vissa förutsättningar rätt till bidrag för teckenspråksutbildning. Reglerna för detta finns i förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. Förordningen omfattar både ersättning till deltagare i utbildningen och till de som anordnar sådan utbildning. Ersättningen till föräldrar som deltar i teckenspråksutbildning utges dels i form av en viss fastställd timersättning, dels som resekostnadsersättning.

Enligt 21 § första stycket i den angivna förordningen betalas ersättningen ut efter rekvisition av deltagaren. Ersättning till deltagare beslutas och betalas ut av CSN, se 19 §. Ansvar för bidrag till anordnare av teckenspråksutbildning åvilar andra myndigheter än CSN.

## **2.4 Förmåner som handläggs av Migrationsverket**

### *Bistånd till asylsökande m.fl.*

Enligt 13 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas bistånd till asylsökande m.fl. i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverket har ansvaret för att bistånd lämnas, men i vissa undantagsfall har kommunen ett ansvar. Biståndet lämnas till den enskilde under vissa i 8–12 §§ närmare angivna förutsättningar. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

### *Återvändningsbidrag*

Utlänningar som har uppehållstillstånd i Sverige och som väljer att återvända till sitt tidigare hemland kan under vissa förutsättningar – bl.a. ska utlänningen sakna egna medel – få s.k. återvändningsbidrag. Detta regleras i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land. Avsikten med bidraget är att ge ersättning för skäliga resekostnader och bidraget betalas ut i samband med att den som beviljats bidraget reser ut från Sverige.

## 2.5 Förmåner som handläggs av kommunerna

### *Resekostnadsersättning vid sjukresor*

Den som omfattas av sjukförsäkringen har rätt till ersättning för resekostnader vid vissa sjukresor. Det gäller bl.a. resor i samband med öppen hälso- och sjukvård som anordnas av staten, ett landsting eller en kommun som inte ingår i ett landsting. Rätten till ersättning följer av lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor. Enligt 3 § prövas frågor om ersättning enligt lagen av den sjukvårdshuvudman inom vars område sökanden är bosatt. Ersättningen beräknas enligt de grunder som bestäms av sjukvårdshuvudmannen.

### *Introduktionsersättning för flyktingar m.fl.*

Enligt 1 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunen bestämmer introduktionsersättningens storlek. Lagen upphörde att gälla vid utgången av november 2010. Den upphävda lagen ska dock fortfarande gälla för utlänningar som inte omfattas av punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

### *Bostadsanpassningsbidrag m.m.*

Personer med funktionshinder har under vissa förutsättningar rätt till bostadsanpassningsbidrag och återställandebidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. Syftet med bidragen är att personer med funktionshinder ska få möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Även den som åtar sig att regelbundet under en längre period svara för omvårdnaden av en funktionshindrad person i sin bostad har rätt till dessa bidrag.

### *Stöd och service till vissa funktionshindrade*

Funktionshindrade kan under vissa förutsättningar få ersättning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Syftet med lagen är att människor med funktionsnedsättningar ska få det stöd som behövs för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Utöver ett antal hjälpinsatser, som t.ex. rådgivning, ledsagarservice och biträde av kontaktperson, möjliggör lagen ekonomisk ersättning till skäliga kostnader för personlig assistans till den del behovet av stöd inte täcks enligt lagen om assistansersättning.

### *Bistånd enligt socialtjänstlagen*

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

I 4 kap. 1 § föreskrivs att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. I försörjningsstödet ingår bidrag till skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, bostad, hushållsel och hemförsäkring. När det gäller livsföring i övrigt kan stöd ges till exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och tandvård. Om den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt kan han få ett stöd vars storlek är beroende av den sökandes inkomster och tillgångar. Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden får ge stöd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

### *Vårdnadsbidrag*

Vårdnadsbidraget ska enligt 1 § lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag lämnas av kommunen. Bidraget får lämnas för barn mellan 1 och 3 år, bl.a. under förutsättning att barnet inte har en plats i förskoleverksamhet som avser heltid. Enligt 4 § får bidraget lämnas till vårdnadshavare som är folkbokförd på samma adress som barnet och bor tillsammans med barnet. Efter anmälan får bidraget delas så att det lämnas med hälften till vardera vårdnadshavaren.

*Bistånd till asylsökande m.fl.*

Ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. behandlas i avsnitt 2.4. Att en kommun under vissa förutsättningar ska lämna bistånd enligt lagen framgår av 3 a §.

*Förmåner till totalförsvarspliktiga*

Ersättning enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga kan i vissa fall utgå efter beslut av en kommun. Förmånen behandlas i avsnitt 2.1.

## 2.6 Förmåner som handläggs av Arbetsförmedlingen

*Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning*

Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till program vilket grundar rätt till ersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, men räknar inte ut stödet och betalar inte ut det. Det är i stället Försäkringskassan som beräknar och betalar ut stödet.

Enligt förordningen ankommer det dock på Arbetsförmedlingen att beräkna och betala ut stöd till resor, dubbelt boende och vissa kostnader (bland annat läkarundersökningar och sakkunnigutlåtanden, samt ersättning till ledsagare) för att någon ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering som inte är del av ett program, eller genomgå utredning som Arbetsförmedlingen beslutar om.

*Flyttningsbidrag*

Enligt 1 § förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag lämnas bidrag till flyttning som sker av arbetsmarknadspolitiska skäl (flyttningsbidrag), i form av respension och pendlingsstöd. Flyttningsbidrag får lämnas till den som har fyllt 25 år och i övrigt uppfyller de krav som anges i förordningen. Respenning kan lämnas även till den som har fyllt 20 år. Arbetsförmedlingen prövar frågor om flyttningsbidrag.

### *Särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*

Enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga beslutar Arbetsförmedlingen om ekonomiskt stöd till hjälpmedel m.m. som kan betalas ut direkt till den funktionshindrade.

### *Ersättning till vissa nyanlända invandrare*

Arbetsförmedlingen prövar frågor om etableringsersättning enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Förordningen reglerar även stöd i form av etableringstillägg och bostadsersättning som Försäkringskassan prövar. Försäkringskassan betalar ut etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning.

Ansökan om etableringsersättning ska ges in till Arbetsförmedlingen. Ansökan om etableringstillägg och bostadsersättning ska ges in till Försäkringskassan. Om en nyanländ vill ansöka om etableringstillägg eller bostadsersättning i samband med ett etableringssamtal enligt förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, ska Arbetsförmedlingen hjälpa henne eller honom med detta.

En nyanländ som har beviljats ersättning enligt denna förordning är skyldig att till Arbetsförmedlingen lämna uppgifter och anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden, som kan antas påverka rätten till etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning och storleken av dessa.

## **2.7 Förmån som handläggs av arbetslöshetskassorna**

Arbetslöshetsförsäkringen är en lagreglerad trygghetsförsäkring. Dess syfte är att skydda mot inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. Bestämmelser om rätten till arbetslöshetsersättning och till viss del om handläggningen finns i lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238), förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt i de kompletterande föreskrifter som meddelats av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen är allmän och består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt



grundförsäkringen lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller är medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Arbetslöshetskassan Alfa betalar ut ersättning enligt grundförsäkringen för de personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas som huvudregel till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under viss tid och i övrigt uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. De allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning, dvs. till ersättning enligt såväl grundförsäkringen som inkomstbortfallsförsäkringen, innebär bl.a. att den enskilde ska vara arbetslös och aktivt söka arbete.

Arbetslöshetsersättning utgår i form av dagpenning, dvs. ett belopp beräknat per dag. En ersättningsperiod inleds med en karenstid om sju dagar. Rätten till dagpenning upphör vid månads-skiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Den dagpenning som utgår enligt grundförsäkringen, grundbeloppet, uppgår till 320 kronor per ersättningsdag för den som har arbetat heltid, oberoende av tidigare inkomst. Dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (25 § lagen om arbetslöshetsförsäkring). Ersättningens storlek baseras enligt huvudregeln på inkomsten i det arbete som den enskilde utfört under de tolv senaste månaderna före arbetslösheten. Även månader utan arbete inom tolv månadersperioden ingår, enligt huvudregeln, i beräkningen. För såväl grund- som inkomstbortfallsförsäkringen gäller att ersättningen vid deltidsarbete minskas proportionellt i enlighet med en av regeringen fastställd omräkningstabell, 38 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

## 3 Administrativa sanktionsavgifter

Administrativa sanktionsavgifter förekommer i dag på flera områden. I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av sådana avgiftssystem.

### 3.1 Skattetillägg

I utredningens direktiv nämns skattetillägg särskilt. Det konstateras att skattetillägget är ett administrativt sanktionssystem som finns parallellt med det straffrättsliga sanktionssystemet.

Bestämmelser om skattetillägg infördes den 1 januari 1972 (prop. 1971:10). Samtidigt reformerades reglerna om skattebrott. Avsikten var att de schabloniserade skattetilläggen – en administrativ sanktion riktad mot oriktigt uppgiftslämnande på skatteområdet – skulle innebära ett effektivare och rättvisare system. Insatser från åklagare och allmänna domstolar skulle begränsas till de mer allvarliga fallen. Bestämmelser om skattetillägg finns i taxeringslagen (1990:324) och skattebetalningslagen (1997:483).

Skattetillägg tillfaller staten och ska tas ut om en skattskyldig på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för taxeringen eller beskattningen. Detsamma gäller om den skattskyldige har lämnat en sådan uppgift i mål om taxering eller beskattning och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Inte bara direkt osanna uppgifter kan medföra att skattetillägg påförs. Även förtigande av uppgifter kan anses utgöra en oriktig uppgift. En uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att uppgiften är felaktig eller att den skattskyldige har utelämnat en uppgift till ledning för taxeringen eller beskattningen som han varit skyldig att lämna. En uppgift ska inte anses vara oriktig om uppgiften tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut. En uppgift ska

inte heller anses vara oriktig om uppgiften är så orimlig att den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

Skattetillägg utgår normalt med 20 eller 40 procent av den skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts – eller felaktigt skulle ha tillgodoräknats – den skattskyldige. Andra procentsatser förekommer i vissa situationer.

Den omständigheten att skattetillägg påförts utgör enligt gällande regler inte något hinder mot att den skattskyldige åtalas för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) med anledning av den oriktiga uppgift som har föranlett skattetillägget. Inte heller innebär det förhållandet att den skattskyldige har fällts eller frikänts för brott mot skattebrottslagen något hinder mot att skattetillägg åläggs. Den omständigheten att en tilltalad har påförts, eller kommer att påföras, skattetillägg kan beaktas vid bestämmande av påföljd (se 29 kap. 5 § brottsbalken). Dessutom kan den skattskyldige befrias från skattetillägg om felaktigheten eller underlåtenheten även har medfört att hon eller han fällts till ansvar enligt skattebrottslagen.

Under vissa förutsättningar, bl.a. om den skattskyldige frivilligt har rättat en oriktig uppgift, ska skattetillägg inte tas ut. Dessutom ska – enligt taxeringslagen – skattetillägg inte tas ut om den oriktiga uppgiften har rättats eller hade kunnat rättas med ledning av kontrolluppgifter.

Dessutom ska skattetillägg under vissa andra förutsättningar inte tas ut. Grunderna för befrielse från avgiften är att felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig, eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen av om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig ska det särskilt beaktas om denna kan antas ha

1. berott på den skattskyldiges ålder, hälsa eller liknande förhållande,
2. berott på att den skattskyldige har felbedömt en skatteregel eller betydelsen av de faktiska förhållandena, eller
3. föranletts av vilseledande eller missvisande kontrolluppgifter (avser endast inkomsttaxeringen).

Vid bedömningen av om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp ska det särskilt beaktas om

1. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller underlåtenheten,
2. en oskäligt lång tid förflutit efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att den skattskyldige ska påföras skattetillägg utan att den skattskyldige kan lastas för dröjsmålet, eller
3. felaktigheten eller underlåtenheten även har medfört att den skattskyldige fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) eller blivit föremål för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

Exemplen på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av ursäktlighets- och oskälighetskriterierna är av den karaktären att befrielse i normalfallet bör ges. Det finns naturligtvis andra situationer i vilka det också måste anses att en felaktighet är ursäktlig eller att det är oskäligt att ta ut full avgift och som därför också bör föranleda befrielse från avgiften.

Skattetillägg beslutas av Skatteverket och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

### 3.2 Tulltillägg

Bestämmelserna om tulltillägg finns i 8 kap. tullagen (2000:1281). Tulltillägget tillfaller staten och är en sanktion som riktar sig i huvudsak mot vissa brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten i tullbehandlingen av den kommersiella importen. Tillämpningsområdet avgränsas mot privatimport genom att det endast omfattar sådan import för vilken skriftlig eller med databehandlingsteknik upprättad tulldeklaration ska lämnas till ledning för tulltaxeringen.

Den som är gäldenär enligt tullagen och skyldig att lämna tulldeklaration ska påföras tulltillägg, om han eller hon på annat sätt än muntligen under förfarandet lämnat oriktig uppgift till ledning för tulltaxering. Tulltillägget är 20 procent av den tull som inte skulle ha påförts om den oriktiga uppgiften hade godtagits. Om det gäller mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) ska beräkningen av tillägget i stället ske efter 10 procent.

I tullagen finns undantagsregler som anger när tulltillägg inte ska tas ut som i stort sett motsvarar bestämmelserna om undantag från särskilda avgifter i taxeringslagen och skattebetalningslagen. Detsamma gäller befrielsereglerna. Tullagen saknar dock motsvarighet till de bestämmelser i taxeringslagen som handlar om betydelsen av kontrolluppgifter.

Tulltilläggen har alltså stora likheter med skattetilläggen. Utgångspunkten när tulltilläggen infördes var att de skulle utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med bestämmelserna om skattetillägg (prop. 1985/86:41, s. 17). Ambitionen har även här efter varit att hålla ihop sanktionssystemen (prop. 1996/97:100, s. 489). Det finns emellertid också skillnader. Ett exempel är att bestämmelserna om skattetillägg sanktionerar en uppgiftsskyldighet som gäller större delen av befolkningen medan tulltilläggen tar sikte på en mindre krets kommersiella aktörer.

### 3.3 Miljösanktionsavgift

Enligt 30 kap. miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att miljösanktionsavgift ska betalas bl.a. av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts. Avgifternas storlek ska framgå av föreskrifter som regeringen meddelar men miljöbalken anger att de ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgifternas storlek bestäms ska regeringen ta hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter som nu åsyftas i förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

En miljösanktionsavgift ska enligt 30 kap. 2 § miljöbalken tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgiften behöver dock inte tas ut om det på olika sätt vore oskäligt.

Tillsynsmyndigheten – vanligtvis Naturvårdsverket eller en länsstyrelse eller kommun (se 26 kap. 3 § miljöbalken) – beslutar om miljösanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten.

### **3.4 Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område**

Enligt fiskelagen (1993:787) får regeringen meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon särskilt angiven föreskrift eller EG-förordning. Avgiftens storlek ska enligt lagen framgå av regeringens föreskrifter, men uppgå till minst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Sådana föreskrifter som nu åsyftas har regeringen beslutat om i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Uppsåt eller oaktsamhet behöver inte föreligga, men under vissa förutsättningar kan befrielse från avgiften ges. Beslut om avgiften fattas av Fiskeriverket och avgiften tillfaller staten.

### **3.5 Sanktioner enligt marknadsföringslagen**

Av 29 § marknadsföringslagen (2008:486) framgår att en näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot särskilt angivna bestämmelser.

Talan om marknadsstörningsavgift väcks vid Stockholms tingsrätt av Konsumentombudsmannen. Marknadsstörningsavgiften ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. Avgiften tillfaller staten.

### **3.6 Administrativa sanktioner på produktsäkerhetslagens område**

En näringsidkare som överträder vissa i produktsäkerhetslagen (2004:451) angivna bestämmelser kan åläggas att betala en sanktionsavgift. Detsamma gäller den som handlar på näringsidkarens vägnar. Sanktionsavgiften ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor. När sanktionsavgift fastställs ska särskild

hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av förvaltningsrätt efter ansökan av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighet är enligt produktsäkerhetsförordningen (2004:469) Konsumentverket eller annan statlig myndighet som enligt författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser. Avgiften tillfaller staten.

### 3.7 Byggsanktionsavgift

Enligt den nya plan- och bygglagen (2010:900) som träder i kraft den 2 maj 2011, ska tillsynsmyndigheten<sup>1</sup> ta ut en särskild avgift, byggsanktionsavgift, om någon bryter mot vissa bestämmelser i lagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifter och får uppgå till högst 50 prisbasbelopp. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. En byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till vissa i lagen närmare angivna omständigheter. En byggsanktionsavgift ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten.

Byggsanktionsavgiften ska tillfalla kommunen när det är byggnadsnämnden som har beslutat att ta ut avgiften och i övriga fall tillfalla staten.

### 3.8 Felparkeringsavgifter

Enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift är den som överträder vissa föreskrifter om parkering skyldig att betala felparkeringsavgift. Det är fordonets ägare som ansvarar för att felparkeringsavgiften betalas. Ägaren ansvarar dock inte om omständigheterna gör det sannolikt att fordonet frånhänts honom eller henne genom brott. Regeringen får ange det högsta och lägsta belopp som felparkeringsavgifter får fastställas till. Enligt

---

<sup>1</sup> Enligt 11 kap. 3 § ska tillsynen ska utövas av regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer och av byggnadsnämnden.

förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift fastställer kommunen felparkeringsavgiftens belopp. Avgiftens belopp får enligt förordningen fastställas till lägst 75 och högst 1 000 kronor.



## 4 Bör sanktionsavgifter införas inom trygghetssystemet?

I detta kapitel överväger utredningen frågan om det bör införas ett system med sanktionsavgifter inom trygghetsområdet. Avsnitt 4.1 innehåller en bakgrundsbeskrivning där bl.a. frågan om de felaktiga utbetalningarnas omfattning tas upp. Därefter bedömer utredningen i avsnitt 4.2 om det finns behov av en sanktionsavgift som komplement till det straffrättsliga regelverket. Frågan om en sanktionsavgift bör förutsätta att ett subjektivt rekvisit uppfyllts behandlas i avsnitt 4.3. I avsnitt 4.4 tar utredningen ställning i frågan om det bör införas ett system med sanktionsavgifter inom trygghetsområdet. Slutligen bedömer utredningen i avsnitt 4.5 vilka bidragsbrott som bör leda till sanktionsavgift i stället för till straffrättsligt ansvar.

### 4.1 Bakgrund

#### *Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna*

Frågan om hur omfattande de felaktiga utbetalningarna inom trygghetssystemen är har tagits upp i olika sammanhang. I den proposition som låg till grund för införandet av bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80) finns en utförlig redogörelse för de undersökningar som hittills hade gjorts. Sedan propositionen skrevs har ytterligare undersökningar genomförts. Bland de undersökningar som gjorts kan nämnas att Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) undersökt felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen och att Brå tillsammans med Skatteverket undersökt fusk med arbetslöshetsersättning (Brårapport 2007:23). Den mest omfattande undersökningen har dock gjorts av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (den s.k. FUT-delega-

tionen). År 2007 uppskattade delegationen de felaktiga utbetalningarna inom trygghetssystemen till mellan 18 och 20 miljarder kronor varje år (Vad kostar felen?, Rapport 7, november 2007). Försäkringskassan har i sin årsredovisning för 2008 gjort bedömningen att de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringssystemen under 2008 kan ha uppgått till 19 miljarder kronor. I sin årsredovisning för 2009 har Försäkringskassan gjort den samlade bedömningen att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och att införliva kontrollperspektivet i handläggningen har haft effekt och bidragit till att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna har minskat under året. Enligt myndighetens bedömning kan de felaktiga utbetalningarna under 2009 ha uppgått till 16,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,65 procent av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar. Enligt Försäkringskassans uppskattningar är de felaktiga utbetalningarna alltså fortfarande mycket stora. (Försäkringskassans årsredovisning för 2008 s. 9 och för 2009 s. 12 och 83).

Ett annat sätt att beskriva omfattningen av felaktiga utbetalningar är att ta fasta på de belopp som har återkrävts från enskilda. Det kan då som exempel noteras att Försäkringskassan under 2009 beslutade att återkräva ca 957 miljoner kronor, varav enligt uppgift från myndigheten 428 miljoner kronor avsåg avstämning av preliminärt bostadsbidrag och 350 miljoner kronor felaktiga utbetalningar som upptäckts vid kontrollutredningar. Centrala studie-stödsnämnden (CSN) beslutade under samma tid att återkräva sammanlagt 455 miljoner kronor i felaktigt utbetalat studiemedel och studiehjälp. De siffror som nu redovisats avser betydligt lägre belopp än de uppskattningar som nyss beskrivits. Det är helt naturligt eftersom återkrav bara kan avse de upptäckta fallen<sup>1</sup>.

Tillförlitligheten av undersökningar baserade på skattningar av den typ som FUT-delegationen har gjort kan naturligtvis alltid ifrågasättas. Den statistik som avser återkrav kan också måhända vara behäftad med brister. Det är dock mindre intressant för utredningens arbete om de felaktiga utbetalningarna verkligen uppgår till så höga belopp som uppskattningarna talar för eller om de endast marginellt överstiger de återkrävda beloppen. Eftersom utbetalningarna från trygghetssystemen uppgår till mycket stora belopp varje år, motsvarar även en liten andel felaktiga utbetal-

---

<sup>1</sup> Det ska framhållas att återkrav även kan förekomma trots att den enskilde inte lämnat oriktig uppgift eller underlåtit anmälningskyldighet. Exempelvis kan myndigheten själv ha begått ett misstag.

ningar omfattande belopp. När FUT-delegationen gjorde sin uppskattning, beräknad på år 2005 och 2006, utbetalades ungefär 520 miljarder kronor per år från trygghetssystemen (Vad kostar felen?, Rapport 7, november 2007). Även om de allra flesta som ansöker om en förmån lämnar riktiga uppgifter och i förekommande fall fullgör föreskriven anmälningsplikt vid ändrade förhållanden får de felaktiga utbetalningarna, oberoende av exakt omfattning, en omedelbar statsfinansiell betydelse.

När det gäller orsakerna till de felaktiga utbetalningarna har det gjorts flera skattningar av hur stor andel av felen som beror på agerande från den enskilde och hur stor andel som beror på fel som gjorts av den utbetalande myndigheten. Utredningen återkommer i avsnitt 4.3 till frågor som rör orsakerna till de felaktiga utbetalningarna. Redan här kan dock konstateras att en stor del av de felaktiga utbetalningarna beror på agerande från den enskilde som kan bedömas som i vart fall oaktsamt.

### *Tidigare överväganden*

Frågan om det behövs ett administrativt sanktionssystem som ett komplement till den straffrättsliga regleringen har uppmärksamats i flera sammanhang.

I betänkandet Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk (SOU 1973:13) föreslog 1968 års brottmålsutredning att försäkringskassorna skulle få påföra en särskild avgift när en försäkrad hade lämnat oriktiga uppgifter i försäkringen eller förtigit uppgifter av betydelse för rätten att få sjukpenning. En förutsättning borde enligt utredningen vara att missbruket var ringa. Utredningens förslag ledde emellertid inte till lagstiftning i denna del. Enligt departementschefen borde frågan övervägas ytterligare inom justitie- och socialdepartementen (prop. 1975/76:148 s. 151).

I samband med införandet av bidragsbrottslagen tog Lagrådet upp frågan om ett administrativt sanktionssystem och uttalade att när det gällde ytterligare kriminalisering av olika oaktsamma beteenden, var det befogat att ställa frågan om det inte kunde vara minst lika effektivt att införa någon form av sanktionsavgifter som att kriminalisera (prop. 2006/07:80). Ett annat alternativ vore enligt Lagrådet att anpassa vissa bestämmelser i förmånslagarna till de gärningsbeskrivningar som finns i brottsbalken.

Vidare ska framhållas att FUT-delegationen i sitt slutbetänkande (SOU 2008:74 s. 178 ff.) aktualiserade frågan om ett administrativt sanktionssystem. FUT-delegationen föreslog bl.a. att regeringen skulle tillsätta en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelser av lagstiftningen om välfärdssystemen. En sådan avgift borde enligt delegationen kunna utformas med skattetillägget som förebild. FUT-delegationen framhöll att ett administrativt sanktionssystem borde övervägas snarast i syfte att avlasta rättsväsendet och för att få snabbare och enklare sanktioner vid mindre överträdelser. Sådana sanktioner borde också verka avskräckande.

Det kan också nämnas att såväl Brå som Åklagarmyndigheten i sina remissvar avseende den utredning som låg till grund för införandet av bidragsbrottslagen (SOU 2006:48), bl.a. anförde att det skulle finnas flera fördelar med ett administrativt sanktionssystem. Det skulle enligt Brå:s yttrande befria rättssystemet från bagatellartade brott, ge samhället en tydlig signal om att denna typ av beteenden inte tolereras, samt medföra nog så kännbara konsekvenser för den enskilde. Dessutom framförde Svenskt Näringsliv i sitt remissvar över Bidragsspärrsutredningen (SOU 2008:100) att en bidragsspärr inte borde införas förrän frågan om administrativa sanktionsavgifter utretts. Det var enligt organisationen tveksamt om en bidragsspärr skulle ge något större bidrag till det övergripande målet att minska antalet brott och felaktiga utbetalningar. Målet att påverka attityderna till bidragsbrott kunde enligt organisationen tillgodoses bättre genom införande av administrativa sanktionsavgifter.

#### *Utredningens uppdrag*

Under senare år har det vidtagits flera åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. Här ska exempelvis nämnas införandet av bidragsbrottslagen och de nya bestämmelserna om informationsutbyte, se vidare i avsnitt 4.2. Återkravsutredningen har i sitt betänkande (SOU 2009:6), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, föreslagit en särskild återkravslag. På flera myndigheter pågår dessutom ett aktivt arbete för att försöka minska de felaktiga utbetalningarna, genom bl.a. olika kontrollåtgärder, samverkansinsatser, automatisering i handläggningen och information till enskilda.

Den fråga som utredningen fått i uppdrag att överväga är om det, utöver vad som redan har gjorts, ska införas ett sanktions-system som går ut på att den som lämnar en felaktig uppgift ska kunna påföras en sanktionsavgift. I direktiven framhålls bl.a. att en sådan avgift bör kunna komma i fråga vid mindre felaktigheter samt att en och samma felaktiga utbetalning inte ska leda till både en avgift och till ett straff enligt bidragsbrottslagen.

## 4.2 Behövs det ett system med sanktionsavgifter?

**Utredningens bedömning:** Det behövs ett system med sanktionsavgifter på trygghetssystemens område.

### *Bidragsbrottslagens innehåll*

Bidragsbrottslagen gäller bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna (1 §).

Den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms enligt 2 § för bidragsbrott till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa är påföljden böter eller fängelse i högst sex månader. Till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år, döms den som har gjort sig skyldig till grovt bidragsbrott (3 §). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet har använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Det handlingsrekvisit som anges i bestämmelsen är att någon lämnar en oriktig uppgift. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även en ofullständig uppgift. Bestämmelsen omfattar också åsidosatt anmälningsskyldighet, dvs. när en förmånstagare underlåter att göra en anmälan om ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek. Det krävs dock att anmälningsskyldigheten är föreskriven i lag eller förordning. Som ytterligare en förutsättning gäller att fara finns för att en ekonomisk

förmån felaktigt betalas ut. Detta innebär att brottet fullbordas redan då den oriktiga uppgiften lämnas eller när anmälnings-skyldighet åsidosatts, under förutsättning att det medfört den fara som krävs. Samtliga objektiva förutsättningar ska vara täckta av uppsåt.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen om uppsåtligt bidragsbrott sammanfaller i hög utsträckning med tillämpningsområdet för brottsbalkens bestämmelse om bedrägeri. Genom införandet av bidragsbrottslagen utvidgades dock det straffbara området till att omfatta även grovt oaktsamma förfaranden. I 4 § föreskrivs nämligen att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § ska dömas för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig döms inte till ansvar. Som grovt oaktsamt bör enligt motiven i första hand anses fall där uppgiftslämnaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån eller för förmånens storlek. Det kan gälla avsevärt felaktiga inkomstuppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om boende-, familje- och arbetsförhållanden som medför eller kan medföra felaktiga utbetalningar (prop. 2006/07:80 s. 97).

#### *Antal anmälningar enligt bidragsbrottslagen*

Syftet med bidragsbrottslagen är ytterst att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Om lagen har bidragit till detta är ännu svårt att bedöma och det är inte heller utredningens uppgift att göra en sådan utvärdering. En fråga som det dock går att uttala sig om är det faktiska utfallet av bidragsbrottslagen i termer av hur många fall som anmäls.

Enligt uppgifter som utredningen inhämtat gjorde Försäkringskassan under 2009 1 419 polisanmälningar, vilket kan jämföras med att myndigheten under samma år beslutade om cirka 159 000 återkrav. CSN, som beslutade om drygt 69 000 återkrav under 2009, gjorde samma år 91 anmälningar om misstänkt bidragsbrott. Arbetsförmedlingen beslutade under 2009 om 46 återkrav av stöd som betalats ut för personligt ändamål, men statistik över antalet polisanmälningar saknas. Av preliminär statistik för 2010 framgår dock att myndigheten till och med oktober månad gjort tre polisanmälningar. Arbetslöshetskassorna beslutade under 2009 om

knappt 22 000 återkrav samt gjorde 925 polisanmälningar. Migrationsverket beslutade, enligt uppgift till utredningen, endast om ett litet antal återkrav. När det gäller antalet polisanmälningar har utredningen inte tillgång till uppgifter för 2009, men under första kvartalet 2010 gjorde Migrationsverket en anmälan om misstänkt bidragsbrott. För kommunerna finns inte någon enhetlig statistik.

Sammanlagt anmäldes, enligt uppgifter i Brå:s statistikdatabaser, totalt 6 292 misstänkta brott mot bidragsbrottslagen, samt 3 108 fall av misstänkt bedrägeri mot Försäkringskassan under 2009 (beträffande övriga myndigheter och arbetslöshetskassorna finns ingen särredovisad statistik avseende bedrägeri). Även om det finns flera naturliga förklaringar till att inte alla upptäckta felaktiga utbetalningar leder till polisanmälan, såsom kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet eller att den handläggande myndigheten eller arbetslöshetskassan har gjort fel, måste det konstateras att relativt få fel leder till anmälan, och det trots att det finns en anmälnings skyldighet i 6 § bidragsbrottslagen. I förhållande till den totala mängden fel framstår antalet anmälningar som mycket begränsat. Risken att drabbas av straffansvar enligt bidragsbrottslagen är liten.

#### *Fler fall av oriktiga uppgifter bör leda till sanktion*

Av det som sagts ovan framgår att det totalt sett beslutas om mellan 200 000 och 300 000 återkrav årligen. Återkraven baseras ofta på att en oriktig uppgift lämnats eller att förmånstagaren inte fullgjort en anmälningsplikt och därigenom fått en felaktig utbetalning. Det betyder att det upptäcks många felaktiga utbetalningar samtidigt som endast en mycket liten andel anmäls till polisen.

Det finns flera skäl till att så få fall leder till polisanmälan. För det första är det straffrättsliga ansvaret begränsat till de fall där uppsåt eller grov oaktsamhet förekommit. Vanlig oaktsamhet är således inte straffbart, vilket betyder att exempelvis slarv och mindre noggranna uppskattningar i betydande grad får antas falla utanför det straffrättsliga ansvaret. Att sådana fall inte anmäls till polis är helt naturligt. För det andra har utredningen erfarit att de handläggande statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna avhåller sig från att göra polisanmälan om de upplever en osäkerhet beträffande möjligheterna att bevisa

ett brott. I vissa fall kan det också vara så att det inte är den enskilde utan myndigheten som har gjort fel.

Även om det alltså kan sägas finnas naturliga förklaringar till att så få fall anmäls kvarstår det faktum att många oriktiga uppgifter inte leder till någon sanktion utöver återkrav. Om den enskilde upplever att det enda som riskeras är ett återkrav kan han eller hon, enligt utredningens mening, bli mer benägen att chansa på att en oriktig uppgift som lämnas inte kommer att upptäckas. Mot den nu angivna bakgrunden framstår bidragsbrottslagens genomslagskraft inte som fullt tillräcklig.

I detta sammanhang ska också framhållas att människors attityder har betydelse för deras benägenhet att försöka skaffa sig förmåner utan att ha rätt till dem. En undersökning som FUT-delegationen gjort visar att en övervägande del av de tillfrågade tror att bidragsmissbruket är omfattande (rapport 6, november 2007, s. 12 och SOU 2008:74 s. 59 f.). Liknande resultat framgår av Brå:s studie Fusk med a-kassa (rapport 2007:23, s. 24 ff.). Av studien framgår att intervjupersonernas syn på det egna fusket var ambivalent. Samtliga var överens om att det egentligen är fel att fuska med bidrag och ersättningar och att de själva därför handlat orätt. Samtidigt menade några att fusket är så utbrett och därför mindre klandervärt eftersom ”alla gör det”.

Enligt utredningens mening finns det en risk för att enskilda som tror att ”alla andra fuskar” själva blir mer benägna att fuska. Denna risk accentueras om det blir en spridd uppfattning att den som fuskar i praktiken inte riskerar någon sanktion utöver återkrav.

Sammantaget innebär det som sagts nu att fler fall av regelöverträdelser eller felaktigheter bör träffas av någon form av sanktion och att det straffrättsliga regelverket behöver kompletteras. En sanktionsavgift skulle kunna vara ett sådant komplement.

#### *Betydelsen av att kontrollrutinerna förbättras*

Det skulle kunna hävdas att det inte finns något behov av ett system med sanktionsavgifter och att felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen i stället bör mötas med andra medel. En sådan åtgärd skulle kunna vara utökade kontrollmöjligheter, som möjligtvis är enklare att administrera och därmed billigare.

Åtgärder som innebär att de statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ges ökade möjligheter till



kontroller har genomförts. År 2002 trädde författningsändringar i kraft som möjliggjorde ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Syftet med reformen var att stärka kontrollen över statliga medel, förebygga felaktiga utbetalningar, effektivisera ärendehantering och förbättra servicen för den enskilde. År 2009 trädde ytterligare författningsändringar i kraft som möjliggjorde ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statens tjänstepensionsverk, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder (prop. 2007/08:160). Det utökade informationsutbytet syftade till att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, öka effektiviteten vid myndigheterna samt förbättra servicen till enskilda.

I de statliga förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden ingår utredningsmoment som inbegriper vissa kontroller. Det handlar exempelvis om att säkerställa att de uppgifter och det beslutsunderlag som finns i ärendet är korrekta. Kontroller sker såväl före utbetalning som i efterhand. De befintliga kontrollerna fångar emellertid inte upp alla felaktigheter. Det är inte heller möjligt, eller ekonomiskt försvarbart, för myndigheterna och arbetslöshetskassorna att i efterhand kontrollera alla uppgifter med tanke på de miljontals beslut dessa organisationer fattar årligen. Även om de statliga förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas administrativa system anpassas på ett sådant sätt att det elektroniska informationsutbytet och andra kontrollinsatser utnyttjas fullt ut måste utbetalningarna från trygghetssystemen med nödvändighet bygga åtminstone delvis på uppgifter som den enskilde själv lämnar till den utbetalande myndigheten eller arbetslöshetskassan. Företrädare för Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har för utredningen framhållit att uppgifter om exempelvis den enskildes arbetsförmåga och om han eller hon stått till arbetsmarknadens förfogande måste komma från den enskilde själv. Dessutom kan kontroller ofta göras först i efterhand. Som exempel kan nämnas att en person på felaktiga grunder kan ansöka om, och erhålla, arbetslöshetsersättning. Därefter kan samma person ge in en korrekt ansökan om sjukpenning. Den felaktiga utbetalningen av arbetslöshetsersättning kommer då att upptäckas först vid kontroll som syftar till en korrekt utbetalning av sjukpenning. Det är alltså av stor vikt att de uppgifter som lämnas av

enskilda är korrekta redan från början. Om enskilda lämnar riktiga uppgifter i högre grad än i dag bör de felaktiga utbetalningarna kunna minska väsentligt.

Utredningens slutsats i denna del blir alltså att förekomsten och förbättringen av olika kontrollrutiner inte kan tas till intäkt för att det inte skulle behövas några åtgärder som syftar till att förmå enskilda att i högre grad än i dag lämna korrekta uppgifter. Detta gäller även om informationsutbytet mellan exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan skulle komma att få en annan omfattning i framtiden (se dir. 2009:91<sup>2</sup>).

#### *Varför ska just trygghetssystemen skyddas med särskilda sanktioner?*

Det skulle möjligen kunna ifrågasättas varför ett särskilt skydd i form av sanktionsavgifter ska övervägas enbart för offentliga utbetalningar, men inte för liknande utbetalningar på det privata området såsom privata inkomst- och sjukförsäkringar. Möjligen kan också ifrågasättas varför ett särskilt skydd ska övervägas för vissa offentliga utbetalningar men inte för andra – enligt direktiven ska nämligen ett sanktionssystem enbart övervägas för sådana förmåner som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Motsvarande frågeställningar var aktuella även vid bidragsbrottslagens tillkomst. Det som då anfördes till stöd för att ändå införa ett särskilt skydd är enligt utredningens mening av betydelse även när ett sanktionssystem nu övervägs. Då ansåg regeringen att de förmåner som förekommer inom trygghetssystemen, till skillnad från andra utbetalningar, utgör rättigheter som i många fall är av stor betydelse eller avgörande för enskildas försörjning. Det fanns därför ett utpräglat krav på en effektiv och snabb hantering av utbetalningarna. Systemen hanterar vidare en mycket stor

---

<sup>2</sup> En särskild utredare ska ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad, månadsuppgift, till den myndighet som utredaren finner lämplig. Inrapporteringen avser i första hand uppgifter från alla som är skyldiga att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättning för utfört arbete, det vill säga förutom arbetsgivare även myndigheter och andra som betalar ut skattepliktiga förmåner. Syftet med systemet ska vara att ge Försäkringskassan och Skatteverket med flera bättre kontrollmöjligheter, att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas i en inrapporteringsfunktion samt att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen. Uppdraget ska redovisas senast den 21 april 2011.

mängd ärenden och utbetalningar, samtidigt som det finns begränsningar i möjligheterna till kontroll. Att förmånstagare visar aktsamhet och lämnar riktiga uppgifter är – angavs det – av särskild betydelse eftersom systemen hanterar en stor del av det allmännas utgifter. För att skydda de offentliga finanserna och för att bevara förtroendet för och det långsiktiga upprätthållandet av systemen fanns det därför anledning att se särskilt allvarligt på felaktigheter riktade mot trygghetssystemen. Det fanns därmed skäl att införa ett stärkt skydd på just detta område. Det kunde inte uteslutas att det kan förekomma andra offentliga utbetalningar eller utbetalningar på det privata området där förhållandena uppvisar liknande särdrag som trygghetssystemen. Det var inte möjligt att genomföra en fullständig genomgång av samtliga förekommande former av offentliga och privata utbetalningar för att bedöma om det finns ett sådant särskilt behov av straffrättsligt skydd även på andra områden. Det var dock regeringens uppfattning att det endast är utbetalningar från det nu aktuella området som allmänt sett uppvisar de särdrag som nu redovisats (jfr. prop. 2006/07:80 s. 67 f.).

Enligt utredningens mening är trygghetssystemen alltså särskilt skyddsvärda. Utredningen ser därför inte att det är någon nackdel att ett sanktionssystem begränsas till vissa offentliga utbetalningar. Frågan om det finns behov av en sådan ordning också på andra områden ligger utanför utredningens uppdrag. Här ska också framhållas att med en administrativ sanktion som komplement till det straffrättsliga ansvaret ges utgifterna för det allmänna ett lika starkt skydd som intäkterna. Här tänker utredningen på bestämmelserna om skattetillägg som kompletterar det straffansvar som följer av skattebrottslagen.

### *Sammanfattning*

Antalet polisanmälningar för bidragsbrott är mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter. Det hänger bl.a. samman med att det straffrättsliga ansvaret förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet. I praktiken får därför bidragsbrottslagen ett begränsat genomslag. Om få fall av oriktigt uppgiftslämnande leder till sanktion utöver återkrav finns det enligt utredningens mening en risk för att benägenheten att lämna oriktiga uppgifter ökar. Samtidigt har utredningen konstaterat att de kontroller som görs vid de handläggande organisationerna inom trygghetssystemen inte

fångar upp alla felaktigheter och att det därför är av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Utredningen anser mot den bakgrunden att det finns ett behov av ett system med sanktionsavgifter på trygghetssystemens område. Ett sådant system kan förväntas leda till att sannolikheten ökar för att den enskilde drabbas av en sanktion – utöver återkrav – vid lämnande av oriktiga uppgifter eller vid underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt.

### 4.3 Sanktionsavgift bör inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet

**Utredningens bedömning:** Ett sanktionssystem på trygghetsområdet kan utformas så att avgiftsskyldigheten inte förutsätter uppsåt eller oaktsamhet.

I avsnitt 4.2 har utredningen funnit att det behövs en administrativ sanktion som kan träffa fler fall av oriktigt uppgiftslämnande än bidragsbrottslagen. Av den genomgång av administrativa sanktioner som redovisas i kapitel 3 framgår att de sanktionsavgifter som finns i dag i många fall konstruerats utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet. Frågan är om en sådan ordning bör gälla också beträffande sanktionsavgifter på trygghetsområdet.

#### *1982 års riktlinjer*

I samband med att det 1982 gjordes ändringar i brottsbalken beträffande förverkande infördes också en särskild bestämmelse om billighetsprövning. Tanken var bl.a. att den skulle komma till användning om en sanktionsavgift ålagts som svarade mot de ekonomiska fördelarna av brottet. Sådana avgifter skulle komplettera det straffrättsliga ansvaret. Genom propositionen som låg till grund för lagändringarna (prop. 1981/82:142 s 21 ff.) bereddes riksdagen tillfälle att ta del av de principer som avsågs ligga till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet med sanktionsavgifter. Riktlinjerna beskrev hur de nämnda sanktionsavgifterna borde användas och hur de borde vara utformade för att uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och effektivitet. De riktlinjer som angavs var följande.

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande, att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.
2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållandena inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

5. Hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.
6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelserna skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

Justitieutskottet lämnade beskrivningen utan erinran men tillade att det är viktigt att riktlinjerna för avgiftssystemet utgår från den straffrättsliga skuldprincipen, även om avgiftsskyldigheten förutsattes kunna bygga på strikt ansvar i särskilda fall. Vad utskottet anfört gav riksdagen regeringen till känna (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328).

Utredningen noterar att de riktlinjer som nu beskrivits visserligen syftade på brott begångna i näringsverksamhet och att tanken var att hitta former för att komma åt ekonomiska vinster. Det hindrar dock inte att riktlinjerna blir vägledande för de överväganden som utredningen har att göra i frågan om det bör införas en sanktionsavgift inom trygghetsområdet.

#### *Subjektivt rekvisit?*

I punkt 4 i 1982 års riktlinjer sägs alltså att för att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt 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. Frågan blir då om det finns tillräckligt starka skäl för en sådan presumtion.

För att få en bild av orsakerna bakom de felaktiga utbetalningarna har utredningen inhämtat uppgifter från Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Av dessa uppgifter framgår att felet från sökande i många fall handlar om att den enskilde arbetar svart och samtidigt uppbär bidrag, att falska läkarintyg åberopas, att den enskilde inte anmäler förbättrad arbetsförmåga eller inte anmäler inkomstkälla. Felet uppges också bero på att den enskilde gör mindre noggranna uppskattningar beträffande lön, hyrans storlek, vilka dagar som arbetats, frånvaro eller närvaro, samt liknande omständigheter. Detta kan medföra att ett för högt belopp utbetalas. Fel av den typ som nu beskrivits måste genomgående anses vara sådana fel som den enskilde kan påverka.

Exempel på orsaker till de felaktiga utbetalningarna kan också hämtas ur Försäkringskassans riskanalys för felaktiga utbetalningar i handläggningen. En omständighet som medför risk för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen är att kunden inte informerar om längre utlandsvistelser eller om att han eller hon har sitt egentliga hemvist i ett annat land. Några identifierade risker för felaktiga utbetalningar inom sjuk- och aktivitetsersättningen är att en försäkrad inte meddelar att han eller hon förvärvsarbetar eller på annat sätt uppbär inkomster, eller inte upplyser om ett förbättrat hälsotillstånd eller om studier. Som exempel på risker inom sjukpenningen kan nämnas att den enskilde inte meddelar att han eller hon blir arbetslös under ett pågående sjukfall, eller inte anmäler ideellt arbete eller förvärvsarbete som påverkar rätten till ersättning, eller inte anmäler att han eller hon studerar vid högskola utan studiemedel men med sjukpenning. Ytterligare en risk inom sjukpenningen är att den försäkrade uppbär ersättning från arbetslöshetskassa och sjukpenning för samma tid. Även dessa fel måste anses vara sådana som den enskilde kan påverka.

Frågan är då om de orsaker till felaktiga utbetalningar som nu redovisats är sådana att de måste bedömas bero på åtminstone oaktsamhet från den enskildes sida. Enligt utredningens mening är det fullt rimligt att ställa det kravet på den som begär en förmån att han eller hon sätter sig in i vilka regler som gäller och kontrollerar att korrekta uppgifter lämnas i exempelvis en ansökan. Exempelvis

bör den sökande efter bästa förmåga ta del av de statliga förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas informationsmaterial och bemöda sig om att lämna korrekta och fullständiga uppgifter. Utredningen anser mot denna bakgrund att de handlingar och underlåtenheter som ligger bakom de felaktiga utbetalningarna och som beskrivits i det föregående i regel måste bedömas som i vart fall oaktsamma. Utifrån de beskrivna exemplen går det dock inte att dra någon säker slutsats om hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som kan anses bero på i vart fall oaktsamhet från den enskildes sida. Man måste nämligen räkna med att en del felaktiga utbetalningar beror på att den utbetalande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan gjort fel. För att kunna bedöma hur stor andel av felet som kan hänföras till den enskilde måste man luta sig mot uppskattningar.

Försäkringskassan har i promemorian Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, 2010-02-19 (dnr 002939-2010), uppskattat att felet fördelar sig ungefär lika mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheten, dvs. med en tredjedel på vardera. Denna uppskattning ger inte stöd för mer än att en tredjedel av de felaktiga utbetalningarna skulle orsakas av uppsåtliga eller oaktsamma beteenden från enskilda. Det måste dock framhållas att även den tredjedel som beror på oavsiktliga fel från allmänheten, enligt den definition som Försäkringskassan använt, innefattar handlingar som måste bedömas som oaktsamma.

En annan uppskattning har gjorts av FUT-delegationen i en rapport i november 2007 (Vad kostar felet?, rapport 7). Delegationen definierade *avsiktligt fel* som fel orsakat av en medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning. Felet kunde bestå i felaktig information från enskild i fråga om inkomstuppgifter, familjeförhållanden, anställningsförhållanden eller annat. Felet kunde även bestå i medvetet fel av personal på myndighet eller annan organisation i syfte att tillskansa sig eller annan person felaktig ersättning. Felet kunde begås av enskild person, arbetsgivare eller handläggare. Som *oavsiktligt fel* definierades fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, skrivfel, räknefel, eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt beslutsunderlag. Felet kunde begås av en enskild person, en arbetsgivare eller en handläggare. Såsom exempel på ett agerande som ansågs ligga i en gråzon mellan avsiktligt fel och oavsiktligt fel angavs en medveten chanstagnation,



men inte en medveten avsikt att det ska bli fel utan en avsikt att det förhoppningsvis ska bli rätt. Som ytterligare exempel på sådana gråzonssituationer angavs bl.a. dels en underlåtenhet att meddela uppgifter trots att man är skyldig att göra det, dels fall där den sökande har för avsikt att meddela ändrade förhållanden men glömer bort att göra det. Enligt FUT-delegationens uppskattningar berodde hälften av de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen på avsiktliga fel från de sökande, 30 procent berodde på oavsiktliga fel av de sökande och 20 procent på fel av myndighet. Enligt utredningens mening talar FUT-delegationens skattningar för att hälften av de felaktiga utbetalningarna beror på i vart fall oaktsamt agerande från den sökande. Till dessa fall måste dock läggas en del av de fel som beskrivs som oavsiktliga eftersom den definition som delegationen använt innefattar slarv och andra faktorer som kan betecknas som oaktsamhet.

I detta sammanhang bör också nämnas att det av CSN:s återkravsstatistik bl.a. framgår att återkraven av studiemedel i 65 procent av fallen berodde på att den studerandes inkomst hade varit högre än beräknat. Återkrav på grund av studieavbrott utgjorde 11 procent av återkraven. Även de återkrav som berodde på minskad studieomfattning utgjorde 11 procent av samtliga återkrav (jfr. årsredovisning för 2009 s. 76). Merparten av dessa återkrav initierades genom CSN:s efterkontroller. Återkrav gjordes även efter det att den studerande själv hade anmält högre inkomst, vilket motsvarade 6 procent av summan av de felaktiga utbetalningarna. Resterande 7 procent utgjordes av återkrav för dem som inte hade rätt till studiemedel av andra skäl. Dessa siffror visar att i över 80 procent av återkravsärendena har den enskilde inte anmält att inkomstförhållandena respektive studiernas omfattning ändrats. Eftersom sådana förhållanden måste vara kända för den enskilde ligger det enligt utredningens uppfattning nära till hands att anse att bristerna i fråga om anmälningsskyldigheten vanligen kan bedömas som åtminstone oaktsamhet.

Mot bakgrund av dels de uppskattningar som nu redovisats, dels den beskrivna återkravsstatistiken från CSN gör utredningen bedömningen att en stor del av de felaktiga utbetalningarna beror på ett agerande från den enskilde som kan bedömas som i vart fall oaktsamt. Det betyder att sanktionsavgiften bör kunna konstrueras utan ett krav på uppsåt eller oaktsamhet, och att en sådan ordning skulle ligga i linje med 1982 års riktlinjer.

Det finns dessutom flera fördelar med en lösning som innebär att det i praktiken råder en presumtion för avgift om en oriktig uppgift lämnats eller om anmälningsskyldighet åsidosatts. En sådan ordning bidrar till att göra systemet mer effektivt eftersom den handläggande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan i utgångsläget kan begränsa sin utredning till att undersöka om en uppgift som lämnats är riktig eller inte, eller om anmälningsplikt åsidosatts. Härtill kommer att ju färre frågeställningar som ska bedömas under handläggningen av ett ärende desto lättare har ett sådant system att leva upp till kraven på likformighet och rättvisa mellan de enskilda. Det blir också enklare för den enskilde att förutse konsekvenserna av sitt handlande om regelverket utformas så att det räcker med en enda förutsättning – att en oriktig uppgift lämnats eller att en anmälningsplikt inte följts – för att avgiftsskyldighet ska inträda. Det blir med andra ord tydligt för den enskilde vad han eller hon ska rätta sig efter för att undgå avgiftsskyldighet.

Alternativet till en ordning som bygger på en presumtion för avgiftsskyldighet är att utforma grundförutsättningarna för avgiften så att det redan från början ska bedömas vilka insikter och kunskaper den enskilde hade. En sådan ordning skulle dock i praktiken inte skilja sig så mycket åt från den ordning som gäller i dag för den straffrättsliga bedömningen. Det skulle alltså krävas ett mer omfattande bedömningsunderlag och det skulle leda till en mindre effektiv hantering. Utredningen förordar inte en sådan lösning.

Sammantaget innebär det som sagts nu att utredningen anser att en sanktionsavgift inom trygghetsområdet bör konstrueras så att den inte förutsätter vare sig uppsåt eller oaktsamhet. Med hänsyn till de aktsamhetskrav som måste ställas på den enskilde framstår en sådan ordning inte som för sträng. Här ska också framhållas att utredningen i avsnitt 6.13 föreslår att det införs möjligheter till befrielse som innebär att den enskildes subjektiva förutsättningar kan komma under bedömning.

#### *Europakonventionens oskuldspresumtion*

För att ett sanktionssystem utan krav på uppsåt eller oaktsamhet ska kunna införas måste det vara förenligt med Europakonventionens *oskuldspresumtion*. Oskuldspresumtionen – som kommer

till uttryck i artikel 6.2 i Europakonventionen – går i korthet ut på att ingen ska betraktas som skyldig till ett brott utan att han eller hon av domstol konstaterats skyldig och det efter att ha haft möjlighet att försvara sig mot anklagelser i ett förfarande som även i övrigt motsvarar kraven på en rättvis rättegång (se vidare Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik AB 2007, s. 269 ff.). Den närmare innebörden av oskuldspresumtionen har klarlagts i Europadomstolens praxis. Av intresse i detta sammanhang är särskilt de avgöranden där domstolen tagit ställning till de svenska reglerna om skattetillägg, *Janusevic mot Sverige och Västberga Taxi och Vulic mot Sverige* (domar den 23 juli 2002). Skattetillägg aktualiseras när den skattskyldige lämnat en oriktig uppgift. I de nu nämnda fallen har Europadomstolen konstaterat att skattetillägget innebär att den skattskyldige presumeras ha lämnat den oriktiga uppgiften ousäktligt samt att det vidare presumeras att det inte är uppenbart oskäligt att ta ut skattetillägg. Den skattskyldige kan undgå skattetillägg genom att motbevisa dessa presumtioner. När Europadomstolen tog ställning till om en sådan ordning är förenlig med konventionen hänvisade domstolen till fallet *Salabiaku mot Frankrike* (dom den 7 oktober 1988) och anförde att domstolen där har slagit fast att sådana presumtioner är tillåtna under förutsättning att de hålls inom rimliga gränser. Domstolens bedömning var, mot bakgrund av att det svenska systemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder och att ett effektivt taxeringssystem är viktigt för en stats finanser, att den svenska presumtionen uppfyller kraven i artikel 6.2. Europadomstolen påpekade att det för systemets förenlighet med oskuldspresumtionen har betydelse att det i varje enskilt fall sker en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om det finns förutsättningar att undanröja eller befria från skattetillägget. Domstolen hänvisade i detta sammanhang till Regeringsrättens uttalande i RÅ 2000 ref. 66. I det avgörandet framhöll Regeringsrätten att eftergiftsgrunderna – trots att de inte är helt jämförbara med de ansvarsförutsättningar som de subjektiva rekvisiten utgör inom straffrätten – får, sammantaget med de fall där skattetillägg bortfaller på rent objektiva grunder, anses ge den skattskyldige sådana möjligheter att i förekommande fall undgå skattetillägg att någon konflikt inte uppkommer med den i artikel 6 i Europakonventionen stadgade oskuldspresumtionen. Vidare framhöll Regeringsrätten att som en allmän förutsättning för detta gäller att domstolarna i sin tillämpning av skattetilläggsreglerna verkligen i

varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om förutsättningar finns för att undanröja eller efterge skattetillägget.

Slutsatsen av de nu nämnda avgörandena från Europadomstolen måste enligt utredningens uppfattning bli att ett system med sanktionsavgifter inom trygghetssystemen kan utformas så att grundförutsättningarna för att ta ut avgift inte behöver innefatta något subjektivt präglat rekvisit, dvs. det bör kunna råda en presumtion för att avgift ska tas ut om det lämnats en oriktig uppgift. En sådan presumtion för avgiftsskyldighet måste dock hållas inom rimliga gränser och det måste vara möjligt för den enskilde att motbevisa presumptionen och då få sina subjektiva förutsättningar beaktade. I sammanhanget kan det även framhållas att också ett effektivt trygghetssystem är av stor betydelse för statens finanser; som framgått i avsnitt 4.1 betalas det varje år ut cirka 520 miljarder kronor från trygghetssystemen.

#### 4.4 Ett sanktionssystem, som omfattar även inte straffbelagda handlingar, bör införas

**Utredningens förslag:** Ett sanktionssystem, som omfattar även inte straffbelagda handlingar, ska införas på trygghetsområdet. Samma regler ska gälla för alla förmåner.

##### *Inledning*

Utredningens uppdrag är att överväga om det finns behov av och är lämpligt att det införs ett sanktionssystem i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

I föregående avsnitt har utredningen funnit att det finns behov av ett sanktionssystem som kan träffa fler fall av oriktigt uppgiftslämnande och underlåtenhet att fullgöra föreskriven anmälningsplikt. Utredningen har också kommit fram till att det är lämpligt att en sådan sanktion utformas utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet.

I direktiven till utredningen anges som en utgångspunkt att beslut om sanktionsavgift bör fattas av den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som fattar beslut om

förmånen i fråga. Som framgår närmare i avsnitt 7.1 anser utredningen att det inte finns skäl för en annan lösning.

Utifrån dessa förutsättningar tar utredningen i detta avsnitt ställning till frågan om det bör införas ett system med sanktionsavgifter.

#### *Ett system med sanktionsavgifter bör införas*

Syftet med en sanktionsavgift ska vara att motverka felaktiga utbetalningar. Tanken är att den upplevda risken för en avgift ska förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter och bli mer noggranna beträffande de uppgifter de lämnar. Enligt utredningens mening kan samma resonemang föras beträffande benägenheten att fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden. Det finns flera argument för att en sanktionsavgift skulle kunna fylla en sådan preventiv funktion.

För det första skulle en sanktionsavgift kunna träffa fler fall av oriktigt uppgiftslämnande och underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet än den straffrättsliga regleringen. Det beror på att avgiften inte bör kräva att något subjektivt rekvisit uppfyllts. Som framgår i avsnitt 4.3 beror en stor del av alla felaktiga utbetalningar på ett agerande från den enskilde som måste bedömas som i vart fall oaktsamt. För regelöverträdelser som i dag inte är straffbara skulle införandet av sanktionsavgiften innebära att det finns en risk för en sanktion utöver återkrav. En sanktionsavgift markerar också den oriktiga uppgiftens allvar (jfr. Lars Korsell och Mikael Nilsson, Att förebygga fel och fusk, Norstedts juridik 2003). Den totala preventiva effekten kan därmed enligt utredningens uppfattning bli större med ett sanktionssystem.

För det andra kommer en regelöverträdelse att kunna leda till en snabb sanktion om den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som handlägger förmånen i fråga också får fatta beslut om en sanktionsavgift. Med en snabb reaktion blir det en tydlig koppling mellan överträdelsen och sanktionen vilket ger goda förutsättningar för att sanktionsavgiften ska få en preventiv effekt.

I de fall som i dag omfattas av ett straffrättsligt ansvar och således handläggs inom rättsväsendet bör sanktionsavgiften kunna innebära att det blir fråga om en snabbare reaktion från samhällets sida. Genomströmningstiderna hos polisen för utredningar om

bidragsbrott var drygt 300 dagar under 2009. Till den tiden ska läggas dels tiden för handläggning hos åklagare, i genomsnitt 124 dagar i de fall där åklagaren varit förundersökningsledare och 53 dagar i övriga fall under 2009, dels tiden för handläggning i domstol i förekommande fall. Enligt uppgifter som lämnats till utredningen blir en del ärenden om ringa och vårdslösa bidragsbrott preskriberade innan förundersökningen är klar.<sup>3</sup>

Hur snabbt sanktionen kan komma om en sanktionsavgift införas är det inte möjligt att närmare förutse. Det hänger samman med att det är svårt att bedöma hur lång handläggningstiden skulle bli för ett ärende om sanktionsavgift. Den handläggande organisationen måste naturligtvis göra en egen utredning inför beslutet. Beroende på vilka synpunkter som lämnas kan ytterligare skriftväxling behövas. Hur lång tid som detta tar kommer att variera. Det kan dock enligt utredningens mening förväntas att handläggningstiden blir kortare än vid en straffrättslig prövning. Om en sanktionsavgift ersätter det straffrättsliga ansvaret bör också de nuvarande problemen med att en del gärningar preskriberas kunna minska. I sammanhanget kan det framhållas att den preskriptionstid som utredningen föreslår för sanktionsavgiften dessutom är längre än den som gäller för ringa och vårdslösa bidragsbrott, se avsnitt 7.2.

Det som sagts nu innebär att ett sanktionsavgiftssystem bör kunna ha en preventiv effekt. För den preventiva effekten är det dock av avgörande betydelse att den ökade risken för sanktion även kommuniceras till allmänheten så att risken även *uppfattas* som större. Tydliga krav bör därför ställas på de berörda beslutsorganisationerna i fråga om att informera om vilka uppgifter som ska lämnas och om sanktionsavgiften. På det sättet blir det också lättare att göra rätt och för dem som gör rätt blir det också tydligt att systemet värnar om dem. Detta innebär att de som i dag gör rätt blir mer motiverade att fortsätta att följa reglerna (jfr. Lars Korsell och Mikael Nilsson, Att förebygga fel och fusk, Norstedts juridik 2003).

De fördelar i fråga om möjligheterna att motverka felaktiga utbetalningar som nu beskrivits innebär enligt utredningens mening att det bör införas ett system med sanktionsavgifter på trygghetsområdet. Sådana sanktionsavgifter bör kunna ersätta det

---

<sup>3</sup> Statistik från polisen och Åklagarmyndigheten tyder vidare på att genomströmningstiden för utredningar om bidragsbrott ökar. Statistiken omfattar dock en så kort tidsperiod att den långsiktiga trenden framstår som oklar.

straffrättsliga ansvaret i viss utsträckning. Utredningen återkommer i avsnitt 4.5 till i vilka fall det närmare bestämt bör kunna ske.

Frågan blir då hur ett sanktionssystem ska utformas. Enligt utredningens direktiv ska sanktionsavgift i första hand komma i fråga vid felaktigheter som är mindre allvarliga. Utredningen är oförhindrad att överväga om vissa gärningar som i dag är straffbara lämpligen i stället kan bli föremål för administrativ sanktion. Frågan är alltså i vilka fall det kan anses lämpligt att en oriktig uppgift eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden leder till en sanktionsavgift. Här kan man tänka sig olika alternativ. Ett sådant skulle kunna vara att låta systemet ha en generell utformning men med särregler för vissa överträdelse som utgör brott. Ett annat alternativ är att avgränsa systemet på beloppsmässiga grunder.

#### *En generell reglering bör väljas*

Ett alternativ för att avgränsa de fall som ska kunna leda till sanktionsavgift är alltså att använda en beloppsgräns. Av direktiven framgår att det är i mindre allvarliga fall som avgift bör komma i fråga. I linje med det skulle det alltså kunna föreskrivas att avgift ska aktualiseras om det felaktigt utbetalda beloppet eller det belopp som det fanns risk för skulle komma att betalas ut felaktigt understeg en viss gräns, exempelvis 5 000 kronor. Fördelen med en sådan lösning är att den är tydlig. Det finns emellertid också flera nackdelar. En av dem hänger samman med att sanktionsavgiften bör kunna ersätta det straffrättsliga ansvaret. Det finns en risk för att en sådan beloppsgräns – om den inte med marginal sätts under det belopp som normalt sett används för att skilja ut de ringa brotten – leder till att också bidragsbrott av normalgraden kommer att omfattas av systemet. En sådan ordning är, av skäl som utvecklas närmare i avsnitt 4.5, inte lämplig. Om tillämpningsområdet å andra sidan begränsades till låga belopp – exempelvis 1 500 kronor som i praktiken anses utgöra gränsen för ringa bidragsbrott – skulle många regelöverträdelse inte leda till någon sanktionsavgift. I sammanhanget ska också erinras om att en strikt beloppsbegränsning är ovanligt i svensk lagstiftning. Utredningen förordar alltså inte en sådan lösning.

Alternativet till en beloppsmässig avgränsning är att låta sanktionssystemet omfatta i princip samtliga fall av lagöverträdelser men med särregler för de fall där överträdelsen utgjorde ett brott och det inte finns tillräckliga skäl att ersätta det straffrättsliga ansvaret med en avgift. Utredningen förordar en sådan lösning.

#### *Samma regler bör gälla för alla förmåner*

I de ovan nämnda riktlinjerna från 1982 har det uttalats att sanktionsavgifter endast bör få förekomma inom vissa klart avgränsade rättsområden. Mot den bakgrunden är det befogat att ställa frågan om det verkligen är lämpligt att införa ett sanktions-system som täcker i stort sett hela trygghetsområdet med dess många förmåner och relativt stora antal beslutande organisationer. Alternativet skulle kunna vara att konstruera olika system som då skulle gälla inom respektive bidragsområde.

För en ordning med skilda regler inom respektive förmånsområde talar att de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som berörs av utredningens uppdrag handlägger ett mycket stort antal förmåner och att förutsättningarna skiljer sig åt på olika områden. Som exempel kan nämnas att det inte krävs många utbetalningar på studiemedelsområdet för att komma upp i tämligen stora belopp, under det att motsvarande belopp inom t.ex. tillfällig föräldrapenning uppnås först efter många utbetalningar.

Samtidigt ska dessa skillnader inte överdrivas. De nämnda beslutsorganisationerna måste redan i dag i många avseenden tillämpa gemensamma regler, såsom förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Behovet av särregler inom de olika förmånsslagen är dessutom i praktiken inte stora. Härtill ska läggas att det finns ett behov av att gränsdragningen mot bidragsbrottslagen sker enhetligt. Förutsättningarna för straffansvar bör inte skilja sig åt beroende på vilken förmån som lagöverträdelsen gäller.

Utredningen anser alltså att det inte finns något hinder mot att utforma det nya sanktionssystemet som ett generellt system som gäller för samtliga de förmåner som omfattas av det. Enligt utredningens mening ställer dock de skilda förutsättningarna stora krav på utformningen av regelverket. En ledstjärna för utformningen ska alltså vara att reglerna ska vara enkla att tillämpa. Enkla regler



bidrar också till att enskilda får lättare att förstå innebörden och därmed att rätta sig efter dem.

#### 4.5 Vilka bidragsbrott bör leda till sanktionsavgift i stället för till straffansvar?

**Utredningens förslag:** Bidragsbrott som bedöms som ringa, och vårdslösa bidragsbrott ska i regel leda till sanktionsavgift.

##### *Inledning*

I avsnitt 4.4 har utredningen föreslagit att det införs ett system med sanktionsavgifter inom trygghetsområdet. Avgiftsskyldigheten ska inte förutsätta vare sig uppsåt eller oaktsamhet. Förutsättningarna för sanktionsavgift kommer därmed att kunna vara uppfyllda också i de fall som i dag omfattas av straffansvar. I detta avsnitt tar utredningen upp frågan i vilka fall sanktionsavgiften ska ersätta det straffrättsliga ansvaret.

##### *Bidragsbrott, ringa brott*

Enligt utredningens direktiv är utgångspunkten att en sanktionsavgift i första hand ska komma i fråga vid felaktigheter som är mindre allvarliga. Det faller sig således naturligt att en sanktionsavgift i första hand aktualiseras i fråga om mindre allvarliga lagöverträdelser där den straffrättsliga påföljden vanligen blir böter.

Bestämmelsen i 2 § bidragsbrottslagen anger inte vad som ska beaktas vid bedömningen av om ett bidragsbrott är ringa. Enligt förarbetena (prop. 2006/07:80 s. 82 och 96) måste frågan avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Beloppet har självfallet stor betydelse. Eftersom förmånerna inom välfärdsystemen ofta är inkomstberoende, kan emellertid en bedömning som strikt utgår från det belopp som betalats eller skulle ha betalats ut leda till orättvisa resultat. Beloppet bör dock i de flesta fall kunna vara av särskild betydelse, om inte detta framstår mer som ett slumpmässigt resultat. Till ringa brott hör således främst gärningar som rör små belopp. I en promemoria från Åklagarmyndigheten anges det som ett riktmärke att ett bidragsbrott kan

bedömas som ringa om beloppet inte överskrider 1 500 kronor (Åklagarmyndighetens rätts PM 2010:2).

Det finns flera skäl som talar för att ringa bidragsbrott som regel bör föranleda en administrativ sanktionsavgift i stället för straffansvar. För det första är anmälningarna få. Utredningen kan med stöd av återkravsstatistiken konstatera att det kan antas att det förekommer en stor mängd regelöverträdelser som i varje enskilt fall ofta rör belopp under 2 000 kronor. Arbetslöshetskassorna beslutade under 2009 om 21 754 återkrav, varav 11 755 – eller 54 procent – rörde belopp om högst 2 000 kronor. CSN beslutade under samma år om cirka 12 000 återkrav om högst 1 999 kronor. Försäkringskassan beslutade under 2009 om drygt 159 000 återkrav. Omkring 10 000 av dessa (exklusive bostadsbidrag och underhållsstöd) avsåg enligt uppgift från Försäkringskassan belopp om 2 000 kronor eller mindre. Dessa siffror kan jämföras med att det under samma tid enligt Brå:s siffror anmäldes 306 ringa bidragsbrott. Av uppgifter som utredningen inhämtat från företrädare för såväl de berörda myndigheterna och arbetslöshetskassorna som från polisen framgår att felaktiga utbetalningar av små belopp – till skillnad från vad som var fallet för några år sedan – polisanmäls i betydligt mindre omfattning än fel avseende större belopp.

För det andra är andelen lagförda låg. En möjlig förklaring till detta kan vara att många ringa bidragsbrott hinner preskriberas innan de hunnit överlämnas till åklagare; preskriptionstiden är två år. Från Åklagarmyndigheten har upplysts att många brottsmisstankar om ringa bidragsbrott inte går vidare till åklagare utan avslutas hos polisen.

Av uppgifter som utredningen inhämtat från Åklagarmyndigheten framgår dessutom att de ärenden om ringa bidragsbrott som överlämnas till Åklagarmyndigheten totalt sett leder till lagföring i mindre utsträckning än ärenden om bidragsbrott av den s.k. normalgraden. Som exempel kan nämnas att under 2009 fattades beslut om strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller åtal i 29 procent av de beslut som rörde ringa bidragsbrott mot Försäkringskassan samtidigt som motsvarande siffra för normalgradsfallen var 62 procent. Sammantaget för alla de berörda myndigheterna och arbetslöshetskassorna fattade åklagare under 2009 beslut som ledde till lagföring i 35 procent av de beslut som gällde ringa fall. Motsvarande siffra för normalgradsbrotten var 56 procent.

Enligt utredningens mening får bidragsbrottslagen, i synnerhet när det gäller ringa brott – med hänsyn till de få anmälningarna och

den lägre lagföringsandelen – för närvarande ett begränsat genomslag i den praktiska rättstillämpningen. Detta talar för att det straffrättsliga ansvaret i de flesta fallen av ringa bidragsbrott bör kunna ersättas med en sanktionsavgift. En sådan avgift bör likaväl som böter kunna ha en avskräckande effekt samtidigt som en sådan ordning skulle avlasta polisen och Åklagarmyndigheten en del arbete. För domstolarnas del kan man dock inte räkna med att det totalt sett blir fråga om färre mål eftersom det väcks få åtal som bara avser ringa bidragsbrott och beslut om sanktionsavgift dessutom kan komma att överklagas till domstol. Utredningen återkommer till den frågan i kapitel 13.

Utredningens slutsats blir således att i fråga om bidragsbrott, som kan bedömas som ringa brott, bör utgångspunkten vara att en sanktionsavgift ska påföras den som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att fullgöra anmälningsplikt. Straffansvar enligt bidragsbrottslagen bör då inte komma i fråga. Utredningen återkommer i avsnitt 6.6–6.7 till frågan om hur regleringen ska byggas upp i denna del.

#### *Vårdslösa bidragsbrott*

Enligt 4 § bidragsbrottslagen döms den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Frågan är om också dessa fall som huvudregel bör föranleda en sanktionsavgift i stället för straffrättslig lagföring.

Det finns goda skäl för att låta också de vårdslösa bidragsbrotten leda till en sanktionsavgift. Under 2009 anmäldes enligt Brå:s statistik bara 79 fall av vårdslöst bidragsbrott. Vidare är lagföringen också i denna grupp ganska begränsad. Av de fall som rörde Försäkringskassan och där beslut fattades av åklagare under 2009 ledde 21 procent till lagföring. I likhet med de ringa brotten blir påföljden i regel böter. Av de totalt 40 lagföringar (inklusive strafförelägganden) för vårdslöst bidragsbrott som huvudbrott som enligt Brå:s statistikdatabaser skedde under 2009 blev påföljden villkorlig dom i fem fall, i resten blev det enbart böter.

Det skulle kunna invändas att de vårdslösa bidragsbrotten kan avse betydande belopp och att det därmed inte är lämpligt att beivra dem med en sanktionsavgift. Utredningen kan dock konstatera att de vårdslösa bidragsbrotten i praktiken inte anses mer

straffvärda än att de motiverar böter som påföljd, låt vara att dessa kan vara kraftiga. Utredningen anser därför att de vårdslösa bidragsbrotten bör kunna omfattas av systemet med sanktionsavgifter och att lagföring i straffrättslig ordning alltså som regel inte bör ske i dessa fall.

#### *Bidragsbrott av normalgraden*

Det skulle i och för sig kunna sättas i fråga om inte också bidragsbrott av normalgraden åtminstone i vissa fall bör kunna föranleda en sanktionsavgift. Under utredningsarbetet har den synpunkten framförts att en begränsning till de ringa och vårdslösa fallen skulle leda till att sanktionsavgiften får ett alltför begränsat tillämpningsområde för att kunna fylla funktionen att avlasta rättsväsendet.

Även i fråga om bidragsbrott av normalgraden kan det anföras skäl för att de bör leda till sanktionsavgift i stället för straffrättslig lagföring. Andelen lagföringar för normalgradsbrotten är ganska hög men man kan inte komma ifrån att antalet anmälningar är mycket litet i förhållande till den totala mängden lagöverträdelser.

Ett skäl som skulle kunna åberopas för att åtminstone vissa bidragsbrott av normalgraden borde kunna komma i fråga för en sanktionsavgift är att en sådan ordning beloppsmässigt skulle harmoniera med ordningen på skatteområdet. Där är det i praktiken så att skattetillägg är den enda samhälleliga reaktionen på överträdelser av skattereglerna som kan rubriceras som skatteförseelse, dvs. den ringa varianten av skattebrott. Den gränsen har i praxis kommit att dras betydligt högre än vad som gäller vid ringa förmögenhetsbrott enligt brottsbalken (Karin Almgren och Börje Leidhammar, Skattetillägg och skattebrott, Norstedts Juridik AB 2006, s. 169 ff.). Det skulle mot den bakgrunden kunna hävdas att de bidragsbrott av normalgraden som avser motsvarande summa borde kunna leda till sanktionsavgift i stället för till straffansvar. En sådan ordning skulle kunna åstadkommas med någon form av beloppsregel, av innebörd att oriktiga uppgifter som orsakat felaktiga utbetalningar under ett visst belopp skulle leda till sanktionsavgift under det att övriga fall skulle leda till straffrättslig prövning. Ett annat sätt skulle kunna vara att överväga en ändring av gränsdragningen mellan ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden.

Utredningen är dock inte beredd att föreslå en sådan ordning. Utredningens direktiv är utformade så att uppdraget tar sikte på mindre allvarliga lagöverträdelser. Om bidragsbrott av normalgraden skulle leda till sanktionsavgift och inte till straffansvar skulle det innebära att brott som i dag leder till villkorlig dom, skyddstillsyn och i vissa fall fängelse endast skulle leda till en rent ekonomisk sanktion. En sådan förändring skulle med fog kunna uppfattas som att samhällets reaktion blir betydligt mildare än i dag. Dessutom skulle en ordning där ett bidragsbrott av normalgraden medför sanktionsavgift innebära omotiverade skillnader i straffrättsligt hänseende i förhållande till bedrägeribrottet i brottsbalken.

Utredningen anser således att bidragsbrott av normalgraden inte bör komma i fråga för en sanktionsavgift.

## 5 Vilka ekonomiska förmåner bör omfattas av sanktionssystemet?

**Utredningens förslag:** Sanktionssystemet ska omfatta alla ekonomiska förmåner för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

### 5.1 Utgångspunkter

Som framgår i kapitel 4 är det utredningens uppfattning att sanktionssystemet ska utformas som en generell reglering och att sanktionsavgiften vid ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott som regel ska ersätta det straffrättsliga ansvar som följer av bidragsbrottslagen. Syftet med att ersätta det straffrättsliga ansvaret med en avgift är att på ett mer effektivt sätt sanktionera oriktigt uppgiftslämnande. Det talar för att tillämpningsområdet för sanktionsavgiften bör bestämmas så att det i så hög utsträckning som möjligt ansluter till bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Om en förmån undantas från avgiftssystemet innebär det att det straffrättsliga ansvaret måste kvarstå för den förmånen. Det nyss nämnda syftet med avgiften skulle då inte tillgodoses i fråga om den förmånen. Dessutom finns det en risk att det uppkommer oklarheter i rättstillämpningen om det i fråga om vissa förmåner gäller att avgift är huvudregeln under det att det i fråga om andra förmåner som regel blir fråga om straffrättsligt ansvar.

Det som sagts nu innebär att det bör vara en utgångspunkt för frågan om tillämpningsområdet för sanktionsavgiften att avgiften ska kunna aktualiseras beträffande samma förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen. Den lagen tar sikte på förmåner för

personligt ändamål. Av förarbetena till bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80 s. 94) framgår att utanför lagens tillämpningsområde faller sådant socialpolitiskt stöd som i och för sig medför en kostnad för det allmänna men som tillhandahålls på annat sätt än genom utbetalningar av ersättning, bidrag, pension eller lån. Det gäller exempelvis stöd som det allmänna tillhandahåller genom att bedriva eller subventionera viss verksamhet. Att de förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen ska avse personligt ändamål innebär enligt förarbetena vidare att förmånerna ska betalas ut för enskilda individers privata bruk. Därmed utesluts förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer, men som har andra ändamål, exempelvis att främja förenings- eller näringsverksamhet.

Enligt direktiven ska utredningen särskilt överväga om det finns skäl att undanta vissa förmåner från sanktionssystemets tillämpningsområde. I närmast följande avsnitt redovisas utredningens överväganden i denna del.

## 5.2 Studiehjälp och studiemedel

I direktiven anges särskilt att studiemedel, som består av en bidrags- och en lånedel, möjligen skulle kunna vara en sådan förmån som det finns skäl att undanta från tillämpningsområdet för sanktionsavgiften. Studiemedel lämnas till studerande på eftergymnasial nivå och till vuxenstuderande på grundskole- och gymnasienivå. Förmånen består av studiebidrag och studielån. Centrala studiestödsnämnden (CSN) handlägger dock även en annan stödform benämnd studiehjälp. Studiehjälp lämnas för studier i gymnasieskolan eller annan gymnasial utbildning till och med vårterminen det år den studerande fyller 20 år. För att ge förmånerna från CSN en mer fullständig belysning bör övervägandena också inbegripa frågan om studiehjälpen ska omfattas. Bestämmelser om studiemedel och studiehjälp finns i huvudsak i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655).

### *Studiehjälp*

Studiehjälp lämnas som studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Frågan är om det finns någon anledning att undanta denna förmån från tillämpningsområdet för sanktionsavgiften. Det

som är utmärkande för denna förmån är dels att mottagarna är unga, dels att de felaktigt utbetalade beloppen nästan alltid är små och dels att utbetalning vanligen sker efter anmälan från läroanstalten, inte efter ansökan från den enskilde.

Enligt utredningens mening utgör inte det förhållandet att de som tar emot förmånen är unga personer något hållbart skäl för att undanta studiehjälpen från sanktionssystemet. Ett sådant undantag skulle kunna ge den felaktiga signalen att oriktiga uppgifter kan accepteras. Det skulle vara särskilt betänkligt i fråga om just ungdomar.

När det gäller det faktum att de felaktigt utbetalade beloppen vanligtvis är små kan det konstateras att de problem som finns med den nuvarande ordningen, som innebär att oriktiga uppgifter beivras genom ett straffrättsligt förfarande, till viss del är knutna just till de lägre beloppen, se vidare kapitel 4. Mot den bakgrunden finns det inte skäl att undanta förmåner som vanligtvis bara betalas ut med mindre belopp från tillämpningsområdet. Tvärtom kräver sanktionens effektivitet att just dessa förmåner omfattas. Att det kan finnas skäl att införa en gräns för hur låga belopp som över huvud taget bör kunna leda till en sanktionsavgift ändrar inte detta. Utredningen återkommer till den sistnämnda frågan i avsnitt 6.12.

Utmärkande för studiehjälp är även att ansökan i de allra flesta fall inte lämnas av den enskilde själv, utan att utbetalning sker sedan en läroanstalt har anmält att den enskilde studerar vid läroanstalten. Studiehjälp i form av studiebidrag för studier utomlands, inackorderingstillägg eller extra tillägg får däremot lämnas bara efter ansökan (2 kap. 13 § studiestödslagen och 2 kap. 28 § studiestödsförordningen). Såsom närmare utvecklas i avsnitt 6.5 föreslås att sanktionsavgiftssystemet endast ska omfatta uppgifter som lämnas av förmånstagaren själv eller dennes vårdnadshavare eller förmyndare. Detta innebär alltså att sanktionsavgift bara kommer att kunna aktualiseras i en begränsad andel av samtliga ärenden rörande studiehjälp. Enligt utredningens mening är detta dock inte ett tillräckligt skäl för att undanta studiehjälpen från sanktionssystemets tillämpningsområde. I de fall där det är den enskilde eller dennes vårdnadshavare eller förmyndare som lämnar en felaktig uppgift fyller ju avgiften en funktion.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns några bärande skäl för att undanta studiehjälpen från sanktionsavgiftssystemet.



*Studiemedel*

När det gäller studiemedel kan det inledningsvis konstateras att det finns ett antal särdrag som utmärker denna förmån. Här handlar det för det första om att förmånen består delvis av lån, delvis av bidrag. För det andra prövas rätten till förmånen mot uppgifter som den studerande lämnar om sina framtida inkomster, och de uppgifterna utgör när de lämnas endast uppskattningar. Om inkomstförhållandena ändras är den studerande – enligt 3 kap. 27 § studiestödslagen – skyldig att anmäla det till CSN. Frågan är då om dessa särdrag motiverar att studiemedel undantas från tillämpningsområdet för sanktionsavgiften.

Det förhållandet att studiemedel beviljas utifrån ett antagande om vilka inkomster studenten kommer att ha under en viss period innebär bl.a. att det är studentens uppskattning av inkomsternas storlek som ska vara riktig. Det kan därför vara svårt att avgöra om studenten har lämnat en felaktig uppgift. Men att det kan bli svårt att avgöra sådana frågor utgör inte något vägande skäl för att undanta studiemedelsförmåner från tillämpningsområdet för sanktionsavgiften. Härtill ska läggas att det i en ansökan om studiemedel inte bara görs en uppskattning av framtida inkomster. Där lämnas också andra uppgifter, t.ex. om studietakt, som bör träffas av en sanktion om de är felaktiga.

En annan invändning som skulle kunna anföras emot att låta studiemedel omfattas av avgiftssystemet hänger samman med den anmälningsplikt som den studerande har när förhållanden som påverkar rätten till studiemedel ändras. Som framgår av avsnitt 6.3 anser utredningen att sanktionsavgift ska kunna komma i fråga också vid underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt. Eftersom studiemedel betalas ut löpande med ett visst belopp vars storlek beror på den studerandes inkomster skulle det exempelvis kunna inträffa att utbetalningar i början av en period är riktiga men att det i slutet av perioden visar sig att den studerande haft så höga inkomster att studiemedel aldrig skulle ha beviljats. I en sådan situation är det inte självklart när i tiden som förutsättningarna för sanktionsavgift är uppfyllda. Utredningen återkommer i avsnitt 6.3 och 6.9 till frågan om när avgiftsskyldighet bör anses uppkomma i dessa fall men kan redan här konstatera att inte heller denna svårighet utgör något bärande argument emot att låta studiemedel omfattas av avgiftssystemet.

En annan omständighet som skulle kunna påstås tala för att undanta studiemedlen från tillämpningsområdet är att straffansvaret är begränsat och att det utan en motsvarande begränsning i fråga om avgiften skulle uppkomma en omotiverad skärpning av sanktionstrycket. Det begränsade straffansvaret hänger samman med att det finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar. I samband med tillkomsten av bidragsbrottslagen gjordes ett uttalande som begränsar straffansvaret till i huvudsak de uppsåtliga fallen. I motiven (prop. 2006/07:80 s. 98) uttalades nämligen följande. ”Även sådana gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten men inte försumbar bör kunna anses vara mindre allvarliga. Om det inom ramen för administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Ett exempel på sådana fall är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte uppbär inkomst som överstiger ett visst belopp. Här sker regelmässigt en efterkontroll mot uppgifter från Skatteverket, vilket innebär att den som tjänat för mycket under ersättningsperioden blir återbetalningsskyldig. Dessa fall bör, såvida det inte är fråga om uppsåtligt handlande, normalt kunna vara straffria”.

Enligt utredningens mening bör sanktionssystemet inte bygga på något subjektivt rekvisit. Någon ansvarsbegränsning liknande den som gäller i fråga om det straffrättsliga ansvaret kan således inte införas. Enligt utredningens mening finns det inte heller något behov av en sådan begränsning. I de fall där den enskilde har underlåtit att anmäla ändrade inkomstförhållanden bör sanktionsavgift i allmänhet kunna åläggas. En sådan ordning inskärper vikten av att anmälningsplikten fullgörs. Här blir det alltså fråga om en skärpning av sanktionstrycket och den skärpningen ligger i linje med syftet med avgiften.

Utredningen övergår till att behandla frågan om vilken betydelse det kan ha att studiemedel består dels av lån, dels av bidrag. Till en början står det helt klart att det beträffade bidraget inte finns skäl att göra andra överväganden än när det gäller bidrag på andra områden. När det däremot gäller lånedelen skulle det i och för sig kunna hävdas att lånet ändå alltid ska betalas tillbaka. Med detta synsätt skulle det alltså inte spela någon roll om lånet lämnats på felaktiga grunder eller inte – staten har ändå rätt att få tillbaka det utlånade beloppet. Med andra ord skulle det inte vara lika

allvarligt att på felaktiga grunder tillskansa sig ett lån som att tillskansa sig ett bidrag.

Utredningen kan emellertid inte ställa sig bakom ett sådant synsätt. Utlåning innebär alltid ett risktagande för kreditgivaren och det är rimligt att den risken begränsas till de fall där mottagaren av lånet är lagligen berättigad till det. Dessutom bör det påpekas att det är straffbart att lämna felaktiga uppgifter som orsakar fara för att studiemedlets lånedel betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Här finns också skäl att återigen understryka att om sanktionsavgiften inte kan komma i fråga för studiemedel skulle det innebära att ett betydelsefullt inslag i trygghetssystemen kom att falla utanför avgiftens tillämpningsområde. Syftet med sanktionssystemet skulle därmed inte kunna uppnås på detta område.

Under utredningsarbetet har den åsikten framförts att det skulle kunna bli krångligt för den enskilde att förstå skillnaden mellan de olika avgifter som är förenade med studiemedlet, såsom expeditionsavgift, påminnelseavgift och även en sanktionsavgift. Enligt utredningens mening är dock inte detta något tungt vägande argument mot en sanktionsavgift. Sådana eventuella svårigheter måste kunna lösas inom ramen för CSN:s handläggning av ett ärende om sanktionsavgift. Exempelvis framgår av 4 § förvaltningslagen (1986:223) att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde, samt att frågor från enskilda ska besvaras så fort som möjligt.

Utredningen finner således att det inte finns något bärande argument för att inte låta sanktionsavgiften omfatta studiemedel.

### 5.3 Arbetslöshetsförsäkringen

#### *Bakgrund*

Av direktiven framgår särskilt att utredningen ska överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen, inklusive utvecklingsersättning och aktivitetsstöd, omfattas av en sanktionsavgift. Bakgrunden till det är bl.a. att det inom arbetslöshetsförsäkringen redan finns särskilda sanktioner i form av uteslutning och fränkännande av ersättning, när en medlem medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift om

något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av 32 självständiga arbetslöshetskassor som beslutar om och betalar ut försäkringen. Arbetslöshetskassorna är inga myndigheter. De är i stället privata organ, åt vilka förvaltningsuppgifter överlämnats enligt 12 kap. 4 § regeringsformen. Bestämmelser om arbetslöshetsersättning finns främst i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt i föreskrifter som meddelas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras främst i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Enligt 37 § andra punkten ska styrelsen för en arbetslöshetskassa bl.a. utesluta en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning. Om det finns särskilda skäl ska styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, fränkänna honom eller henne rätten till arbetslöshetsersättning. Närmare bestämmelser om fränkännande av ersättning finns i 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Även i fråga om fränkännande är det en förutsättning för sanktionen att den sökande medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållande av betydelse för rätten till ersättning. Fränkännandet ska enligt huvudregeln gälla under minst 130 ersättningsdagar. Om det finns särskilda skäl kan dock fränkännandet gälla under färre dagar. För den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa men erhållit ersättning enligt grundförsäkringen från Alfa-kassan, kan Alfa-kassan besluta om fränkännande av ersättning.

#### *Två sanktioner för samma oriktiga uppgift*

Ett skäl som skulle kunna anföras för att undanta arbetslöshetsförsäkringen från tillämpningsområdet för sanktionssystemet är att en sanktionsavgift skulle innebära att den som lämnat oriktiga uppgifter till arbetslöshetskassan skulle riskera två sanktioner, dels uteslutning eller fränkännande, dels avgift. Även om det kan hävdas att en sådan sanktionskumulation bör undvikas måste det konstateras att de aktuella sanktionerna fyller skilda funktioner. Uteslutning och fränkännande tillgodoser intresset att skydda de för-

säkrades ekonomiska intressen genom att förhindra att ersättning betalas ut till den som inte är lojal mot övriga som omfattas av försäkringen. Sanktionsavgiften har i förlängningen samma syfte men verkar avskräckande. Utredningen kan alltså inte se något problem med att det blir fråga om dubbla sanktioner. I sammanhanget ska också framhållas att redan det nu gällande regelverket innebär att en enskild – som en följd av en och samma oriktiga uppgift – kan drabbas av dels en straffrättslig påföljd för bidragsbrott, dels uteslutning ur arbetslöshetskassan eller fränkännande av ersättning. Att en och samma lagöverträdelse kan få flera olika konsekvenser är dessutom vanligt förekommande på andra områden.

#### *Europakonventionens dubbelbestraffningsförbud*

Det skulle också kunna invändas att en ordning som innebär att en och samma oriktiga uppgift kan leda både till uteslutning eller fränkännande och till sanktionsavgift riskerar att komma i konflikt med det s.k. dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen.

Dubbelbestraffningsförbudet kommer till uttryck i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Förbudet innebär att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Av betydelse för bedömningen i denna fråga blir alltså vad som ska anses som brott respektive brottmålsrättegång. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre alternativa kriterier (se *Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976*), nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens art samt den påföljd som en person riskerar att ådömas. Det räcker att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig. Om en överträdelse *klassificeras som brott i den nationella lagstiftningen* betraktas den även som brott i konventionens mening. Visserligen är Europadomstolen inte bunden av den nationella klassificeringen, men konventionsstaterna anses ha rätt att själva välja att rätts-säkerhetsgarantierna i artikeln ska gälla genom att klassificera ett förfarande som en brottslig anklagelse. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär emellertid inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de övriga kriterierna är uppfyllda blir artikel 6

tillämplig. Av betydelse för kriteriet *gärningens art* är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp med särskild ställning och särskilda skyldigheter talar det för att fråga är om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet *riskerad påföljd* görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen. Det som avses är vad påföljden består i, såsom om den går ut på frihetsberövande eller innebär en ekonomisk skada eller annan sanktion. Se för det anförda Hans Danelius framställning av praxis som utvecklats av Europadomstolen och som beskrivits i *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik AB 2007, samt SOU 2001:25 s. 133 ff. I fallet *Zolothukin mot Ryssland* (dom den 10 februari 2009) har Europadomstolen ansett att uttrycket brottmålsrättegång som används i artikeln om dubbelbestraffningsförbudet måste tolkas i ljuset av de nyss nämnda allmänna principerna för bedömning av om ett handlande utgör ett brott.

Den sanktionsavgift som nu övervägs kommer sannolikt att bli betraktad som ett straff i konventionens mening eftersom den bör fylla funktionen att verka avskräckande. I många fall kommer den också att bygga på bedömningen att ett brott – ringa bidragsbrott eller vårdslöst bidragsbrott – har begåtts.

För att dubbelbestraffningsförbudet ska utgöra ett hinder mot att införa en ordning där sanktionsavgift åläggs den som tidigare uteslutits ur en arbetslöshetskassa eller blivit föremål för ett beslut om fränkännande av ersättning krävs att de senare sanktionerna kan anses utgöra en bestraffning i en brottmålsrättegång.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att så inte är fallet. Sett utifrån de ovan angivna kriterierna kan utredningen konstatera att beslutet om uteslutning eller fränkännande enligt *nationell rätt* inte fattas i ett brottmålsförfarande. Besluten fattas av privata rättssubjekt även om den privaträttsliga prägeln framstår som otydlig eftersom arbetslöshetsförsäkringen delvis finansieras av allmänna medel, ersättningsvillkoren är lagreglerade och arbetslöshetskassorna står under IAF:s tillsyn. När det gäller *lagöverträdelsens art* noterar utredningen att dessa sanktioner endast i begränsad utsträckning riktar sig till alla medborgare. Uteslutning kan bara komma i fråga för den som beviljats medlemskap i en

arbetslöshetskassa. Frånkännande kan i viss utsträckning drabba också den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa men som har rätt till grundersättning. Vad slutligen gäller den *påföljd som riskeras* kan det konstateras att dessa sanktioner i praktiken innebär att det blir svårare att få en försäkringsförmån om ett försäkringsfall i form av arbetslöshet skulle inträffa. Den som har ett arbete när den oriktiga uppgiften upptäcks drabbas alltså inte av sanktionerna i fråga. Innebörden av sanktionerna är alltså inte att den drabbade åläggs att göra eller underlåta något. Det ska också framhållas att uteslutning och frånkännande kan sägas fylla funktionen att skydda de övriga försäkringstagarna mot de skador som kan vållas av ett illojalt agerande från en försäkrad. Mot den nu angivna bakgrunden anser utredningen att det skulle föra för långt att anse att sanktionerna uteslutning och frånkännande av ersättning skulle utgöra en bestraffning i ett brottmålsförfarande i den mening som avses i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet.

Slutligen kan utredningen konstatera att det i vart fall under vissa förutsättningar anses vara förenligt med Europakonventionens bestämmelser att dubbla sanktioner påförs av olika myndigheter eller domstolar. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2010 s. 168 konstaterat att Europadomstolens praxis när det gäller frågan om utrymmet för flera sanktioner beslutade av olika myndigheter för samma "brott" inte är omfattande och att den lämnar utrymme för olika tolkningar. Högsta domstolen ansåg dock att det stod klart att det finns ett utrymme för lagstiftaren i en stat att förbinda ett "brott" (eller en gärning) med två (eller flera) "straff" (i konventionens mening) som beslutas av olika domstolar eller myndigheter samt att den omständigheten att ett sådant förfarande avslutats med ett lagakraftvunnet avgörande inte i sig innebär att det föreligger hinder mot att fullfölja eller initiera ett annat förfarande inom detta utrymme. Som allmän förutsättning för att beakta olika sanktioner som beslutas i skilda förfaranden som delar av de i lag fastställda sanktionerna för ett visst brott (gärning) torde det enligt Högsta domstolen krävas att det dubbla förfarandet varit förutsebart och att det finns ett tillräckligt nära tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena.

Som utredningen ser det kommer sanktionsavgiften att bli ett naturligt inslag bland de sanktioner som aktualiseras när det konstateras att en oriktig uppgift lämnats. För den enskilde kommer det att stå klart att den oriktiga uppgiften kommer att kunna föranleda såväl exempelvis frånkännande som sanktions-

avgift. Besluten om de nu nämnda sanktionerna kommer vanligtvis att fattas med ett nära tidsmässigt samband och av samma arbetslöshetskassa. Den enskildes berättigade intresse av att kunna känna sig säker på att en lagöverträdelse fått alla de konsekvenser den ska ha träds alltså inte för när med en sanktionsavgift som beslutas efter det att beslut om uteslutning eller fränkännande av ersättning fattats.

Enligt utredningens mening bör det mot den nu angivna bakgrunden kunna vara förenligt med Europakonventionens bestämmelser att påföra sanktioner i form av såväl fränkännande eller uteslutning som sanktionsavgift. Utredningens slutsats i denna del blir därför att det faktum att det inom arbetslöshetsförsäkringen redan finns ett sanktionssystem i de fall den arbets sökande medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning inte utgör något hinder mot att låta även de förmåner som beslutas av arbetslöshetskassorna omfattas av ett sanktionssystem.

*Är det lämpligt att låta arbetslöshetskassor fatta beslut om en sanktionsavgift?*

En annan invändning som skulle kunna resas mot att låta arbetslöshetskassorna omfattas av tillämpningsområdet för sanktionsavgiften är att det inte är lämpligt att anförtro dem uppgiften att besluta om en sådan sanktion. Arbetslöshetskassorna är ju inte myndigheter utan i stället privata rättssubjekt. Det finns emellertid flera omständigheter som talar för att arbetslöshetskassorna skulle kunna anförtros uppgiften att fatta beslut om sanktionsavgiften. Redan tidigare har till arbetslöshetskassorna överlämnats förvaltningsuppgifter enligt 12 kap. 4 § regeringsformen. Dessutom bör ett beslut av en arbetslöshetskassa i ett ärende om sanktionsavgift kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 7.5). Vidare bör bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) göras tillämpliga på ärenden om sanktionsavgift (se avsnitt 10.1). Enligt utredningens mening utgör inte arbetslöshetskassornas ställning som privata rättssubjekt något hinder mot att låta de förmåner som kassorna beslutar om omfattas av en sanktionsavgift, eller mot att låta arbetslöshetskassorna fatta sådana beslut.



Ett annat skäl som skulle kunna anföras för att det inte är lämpligt att låta arbetslöshetskassorna besluta om sanktionsavgift hänger samman med frågan om i vems intresse avgiften ska åläggas. Staten finansierar i dag cirka två tredjedelar av arbetslöshetsförsäkringen. Den resterande tredjedelen finansieras genom medlemsavgifter. Det skulle mot den bakgrunden kunna hävdas att arbetslöshetskassorna ges en uppgift som borde ankomma på staten. Enligt utredningens mening är det dock rimligt att ålägga arbetslöshetskassorna denna uppgift. Att inte bara staten utan också medlemmarna i arbetslöshetskassorna kan dra nytta av avgiften i form av en bättre preventiv effekt talar snarare för att arbetslöshetsförsäkringen ska omfattas av systemet. I sammanhanget ska det erinras om att arbetslöshetskassorna tidigare ålagts att fatta beslut om utslutning och frånkännande av ersättning. De kostnader som är förknippade med förfarandet bör arbetslöshetskassorna – som framgår i kapitel 13 – få kompensation för.

Här ska också framhållas att det finns en fördel med att låta sanktionsavgiften komplettera de befintliga reglerna om utslutning och frånkännande. Sanktionsavgiften kan träffa även den som har ett arbete när arbetslöshetskassan får kännedom om lagöverträdelsen. Utslutning och frånkännande drabbar i huvudsak endast den som är arbetslös vid tidpunkten för arbetslöshetskassans sanktionsbeslut.

#### *Sammanfattning*

Sammantaget kan utredningen konstatera att det inte föreligger några beaktansvärda skäl mot att låta de förmåner som beslutas av arbetslöshetskassorna omfattas av sanktionsavgiften. Eftersom det i stället finns starka skäl för att inkludera dessa förmåner bör enligt utredningens mening även arbetslöshetsförsäkringen omfattas av det nya sanktionssystemet.

## **5.4 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning**

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Rätt till aktivitetsstöd kan den ha som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som Arbetsförmedlingen anvisat. Den som är 18–24 år gammal och

deltar i jobbgarantin för ungdomar, men inte uppfyller kraven för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, kan i stället för aktivitetsstöd få utvecklingsersättning. Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning beräknas och utbetalas av Försäkringskassan (se vidare kapitel 2).

En tänkbar invändning mot att låta aktivitetsstöd och utvecklingsersättning omfattas av systemet med en sanktionsavgift är att det visserligen är Försäkringskassan som beräknar och utbetalar ersättningen, men att detta sker utifrån underlag från en arbetslöshetskassa och efter anvisning från Arbetsförmedlingen. Särskilda överväganden om vem som i dessa fall ska besluta om en sanktionsavgift krävs därför. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 7.1. Redan här kan det dock konstateras att förmånernas konstruktion inte utgör skäl att undanta dem från sanktionssystemet.

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning har visserligen ett nära samband med arbetslöshetsförsäkringen. Något befintligt sanktionssystem, motsvarande situationen inom arbetslöshetsförsäkringen, som skulle kunna motivera undantag finns dock inte. Den diskussion som i avsnittet ovan förts kring utslutning och frånkännande kan således inte överföras på aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Skäl att överväga att av en sådan anledning inte inkludera dessa ersättningsslag föreligger således inte.

Utredningen kommer alltså till slutsatsen att såväl aktivitetsstöd som utvecklingsersättning bör omfattas av sanktionssystemet.

## 5.5 Kommunala förmåner

Ytterligare en fråga är om de förmåner som beslutas av kommunerna alls ska omfattas av ett system som i övrigt endast föreslås beröra statliga ersättningar. Någon principiell anledning att undanta kommunerna kan dock utredningen inte se. Enligt utredningens mening utgör även de kommunala förmånerna så centrala delar av trygghetssystemen att de bör skyddas genom den förbättrade reglering som åsyftas med utredningens förslag. De argument som framförts i kapitel 4 och som talar för införandet av ett sanktionssystem, är i samma utsträckning som för andra förmåner, giltiga även beträffande kommunala förmåner. Även dessa förmåner bör omfattas av sanktionssystemet.

## 5.6 Övriga förmåner

*Premiepensioner och andra förmåner där antalet felaktiga utbetalningar är litet*

Det skulle i och för sig kunna hävdas att sådana förmåner där problemen med felaktiga utbetalningar är ytterst begränsade, exempelvis premiepensionsutbetalningar, borde undantas från tillämpningsområdet eftersom det ändå inte skulle fylla någon funktion att de omfattades. Med andra ord skulle syftet med sanktionsavgiften inte trädas för när om sådana förmåner uteslöts. I sammanhanget ska påpekas att det enligt Återkravsutredningen (SOU 2009:6) – såvitt den utredningen kunde utröna – aldrig förekommit att en utbetald premiepension har återkrävts.

Motsvarande frågeställning aktualiserades i samband med tillkomsten av bidragsbrottslagen. I sitt remissvar över betänkandet Bidragsbrott (SOU 2006:48) anförde Premiepensionsmyndigheten att man visserligen tillstyrkte förslagen, men var tveksam till om de förmåner som myndigheten administrerade borde omfattas av lagen. Tveksamheten berodde på att risken för brott i samband med utbetalning av premiepension måste anses vara mycket begränsad. I propositionen konstaterade regeringen att det visserligen kan förhålla sig på det sättet att risken för felaktiga utbetalningar på grund av brott mot premiepensionssystemet är mindre än risken för brott mot andra system. Dock fungerar premiepensionssystemet i sina huvuddrag på samma sätt som andra centrala välfärdssystem. Det fanns enligt regeringens mening därför inte tillräckliga skäl att låta premiepensionen ligga utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde (prop. 2006/07:80 s. 66 och 69).

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att göra någon annan bedömning i frågan om premiepensionsförmåner bör omfattas av en sanktionsavgift. Intresset av likabehandling talar starkt för att felaktiga utbetalningar från olika trygghetssystem ska behandlas på samma sätt. Den som lämnar oriktiga uppgifter inom ramen för de förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten bör inte behandlas annorlunda än dem som lämnar oriktiga uppgifter på andra områden. Att en del av förmånerna är avgiftsfinansierade i stället för anslagsfinansierade saknar betydelse i detta sammanhang. Utredningen anser alltså att även de förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten bör omfattas av sanktionssystemet. Det samma bör gälla även i fråga om andra förmåner där risken för

felaktiga utbetalningar är liten. Det kan noteras att Återkravsutredningen har föreslagit att premiepensioner inte ska omfattas av den särskilda lag om återkrav som den utredningen föreslog. Särskilda återkravsregler kan således komma att gälla för de förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten, jämfört med förmåner som beslutas av flertalet övriga myndigheter inom trygghetssystemen. Detta utgör dock enligt utredningens mening inte skäl att undanta de aktuella förmånerna från sanktionsavgiften.

#### *Förmåner som utgör samhällets yttersta skyddsnät*

Ytterligare en fråga som bör ställas är om det finns skäl att undanta någon av de förmåner som utgör samhällets grundläggande och yttersta skyddsnät. Sådana överväganden har gjorts också i andra sammanhang.

*Bidragsspärretsutredningen* (SOU 2008:100) föreslog ett undantag från bidragsspärrens tillämpningsområde för just dessa förmåner. Bakgrunden till Bidragsspärretsutredningens undantagsregel för de nu aktuella förmånerna var att en spärri skulle kunna leda till att vissa människor helt skulle komma att sakna försörjning. När det gäller en sanktionsavgift är situationen dock väsentligt annorlunda. En avgift innebär inte att vederbörande blir utan försörjning. Utredningen kan mot den bakgrunden inte se något bärande skäl för att undanta dessa förmåner från tillämpningsområdet för sanktionsavgiften.

Frågan om i vilken utsträckning bistånd till asylsökande, introduktionsersättning och ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen borde kunna återkrävas övervägdes av *Återkravsutredningen* (SOU 2009:6 s. 247 ff.). Sammanfattningsvis ansåg utredningen att svårigheter med att i praktiken få tillbaka utbetalda ersättningar talade emot en skyldighet för de utbetalande myndigheterna att återkräva dessa ersättningar. Utredningen föreslog i stället en möjlighet att återkräva sådana ersättningar.

De skäl som Återkravsutredningen anfört mot en skyldighet att återkräva förmåner av nu aktuellt slag skulle i och för sig kunna åberopas som skäl för att undanta dessa förmåner även från tillämpningsområdet för sanktionssystemet. Det ska dock framhållas att förmånerna i dag omfattas av bidragsbrottslagen. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift kan alltså få en straffrättslig påföljd. Det administrativa sanktions-

systemet föreslås delvis ersätta den straffrättsliga lagföringen (se kapitel 4). Jämfört med den redan gällande ordningen blir sanktionsavgiften alltså inte någon ytterligare påлага för den i och för sig typiskt sett socialt utsatta grupp som uppbär dess förmåner.

Här ska det dock noteras att utredningens förslag också innebär att förfaranden som i dag inte är straffbara kommer att kunna leda till en sanktionsavgift. Det skulle kunna hävdas att en sådan utvidgning av det sanktionerade området framstår som särskilt sträng mot de grupper som uppbär exempelvis ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det är just strafflagstiftningens brister när det gäller att motverka lagöverträdelse som motiverar den nu aktuella reformen. Att sanktionstrycket så att säga ökar är en eftersträvanvärd effekt. Här ska också framhållas att lagöverträdelse i möjligaste mån bör behandlas lika oavsett på vilket rättsområde de sker. Utredningen ser alltså inte något skäl att undanta dessa förmåner från sanktionssystemets tillämpningsområde. I den mån det i rättstillämpningen skulle uppkomma fall där det framstår som orimligt med en sanktionsavgift bör de befrielsegrunder som utredningen föreslår kunna tillämpas (se avsnitt 6.13).

Enligt utredningens mening finns det sammanfattningsvis inte skäl att undanta sådana förmåner som syftar till att garantera en skälig levnadsnivå från tillämpningsområdet för sanktionssystemet.

#### *Sammanfattande bedömning*

I de föregående avsnitten har utredningen redovisat sina bedömningar avseende några enskilda förmåner. Enligt utredningens mening bör samtliga de ekonomiska förmåner som i dag omfattas av bidragsbrottslagen – således sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna – omfattas av sanktionssystemet. En sådan ordning är också bäst ägnad att bidra till att syftet med sanktionsavgiften uppnås, dvs. att motverka att bidrag och ersättningar utbetalas felaktigt eller med ett för högt belopp. Dessutom blir regelverket mer överskådligt med en sådan ordning. Slutligen ska det framhållas att detta bidrar till att lagöverträdelse behandlas lika inom hela trygghetsområdet.

## 6 Sanktionssystemets utformning

I kapitel 4 har utredningen redovisat sina överväganden beträffande behovet av och lämpligheten i att införa en sanktionsavgift inom trygghetssystemen. Utredningens slutsats är att en sådan sanktionsavgift bör införas. I kapitel 5 har utredningen funnit att samtliga de ekonomiska förmåner för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska omfattas av avgiftssystemet. I detta kapitel behandlar utredningen frågan om hur det nya sanktionssystemet ska utformas.

I avsnitt 6.1 redovisas utredningens utgångspunkter för systemets utformning. Avsnitt 6.2–6.4 innehåller utredningens överväganden i frågor som rör grundläggande förutsättningar för påförande av sanktionsavgift. I avsnitt 6.5 behandlas frågan om vem som ska kunna påföras sanktionsavgift. Avsnitt 6.6–6.8 innehåller utredningens överväganden i frågor som gäller gränsdragningen mellan sanktionsavgiften och det straffrättsliga systemet. I avsnitt 6.9–6.11 övervägs frågor som rör sanktionsavgiftens storlek. Avsnitt 6.12 behandlar vissa situationer då sanktionsavgift inte ska påföras och i avsnitt 6.13 tar utredningen upp frågan om befrielse från sanktionsavgift.

## 6.1 Utgångspunkter

**Utredningens bedömning:** Utformningen av sanktionsavgiftssystemet bör ske med följande utgångspunkter:

- regelverket ska bygga på enkla och schabloniserade regler,
- förutsättningarna för avgiften bör utformas så att de i så hög grad som möjligt överensstämmer med vad som rent objektivt gäller i fråga om straffansvar enligt bidragsbrottslagen,
- samma felaktighet ska inte föranleda både avgift och straffrättslig påföljd,
- avgiften ska vara så hög att den kan fylla en preventiv funktion,
- reglerna om sanktionsavgift bör samlas i en lag som omfattar samtliga ekonomiska förmåner för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Det grundläggande syftet med en sanktionsavgift är att minska de felaktiga utbetalningarna genom att förmå enskilda att lämna riktiga uppgifter i samband med att de begär en förmån samt att i förekommande fall fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet. En förutsättning för att syftet med avgiften ska kunna uppnås är att de som ska rätta sig efter reglerna känner till innehållet i dem. Detta kräver informationsinsatser från de berörda statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Lika viktigt är dock att reglerna är så tydliga att det klart framgår av dem i vilka fall en avgift blir aktuell. En utgångspunkt för utformningen av det administrativa sanktionssystemet måste därför enligt utredningens mening vara att det ska bygga på enkla och schabloniserade regler. Detta talar för att avgiften i princip bör aktualiseras i samtliga fall av brister i uppgiftslämnandet och att undantagsreglerna bör vara så få som möjligt.

En annan utgångspunkt för utformningen av sanktionsavgiftssystemet har att göra med att avgiften i vissa fall kommer att ersätta straffrättsligt ansvar. För att säkerställa att avgift kan åläggas i de fall där straffansvar hade kunnat komma i fråga bör förutsätt-

ningarna för avgiften utformas så att de i så hög grad som möjligt överensstämmer med vad som rent objektivt gäller i fråga om straffansvar enligt bidragsbrottslagen.

Härtill kommer att det följer av direktiven att en utgångspunkt för arbetet är att samma felaktighet inte ska föranleda både avgift och straffrättslig påföljd. Detta innebär att det måste finnas tydliga regler för när avgift aktualiseras och när straffrättslig lagföring ska komma i fråga.

Ytterligare en utgångspunkt är att om avgiften ska kunna få en preventiv effekt måste den vara så hög att den blir kännbar.

I avsnitt 4.4 har utredningen kommit fram till att sanktionsavgiftssystemet bör utformas som en gemensam reglering där förutsättningarna för avgift är desamma oavsett vilken förmån som är aktuell. Det betyder att reglerna bör samlas i en lag som omfattar samtliga ekonomiska förmåner för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

## 6.2 Oriktiga uppgifter

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgift ska kunna påföras om en oriktig uppgift har lämnats till ledning för ett beslut om en förmån.

En uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att uppgiften är osann eller ofullständig. En uppgift ska inte anses oriktig om övriga lämnade uppgifter utgör ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut. En uppgift ska inte heller anses vara oriktig om uppgiften är uppenbart orimlig.

Sanktionsavgift får inte påföras om den oriktiga uppgiften upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker före utbetalning av en förmån.

*Vad är en oriktig uppgift?*

Syftet med sanktionsavgiften är att påverka enskilda så att de lämnar riktiga uppgifter. Utredningens utgångspunkt är därför att sanktionsavgift ska kunna påföras den som lämnar oriktiga uppgifter. Frågan blir då vad som ska anses vara en oriktig uppgift.



Det straffrättsliga ansvaret enligt bidragsbrottslagen är knutet till att det lämnats en oriktig uppgift. Med oriktig uppgift avses i det sammanhanget inte endast en osann uppgift utan även en ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen. Vilka uppgifter som ska lämnas och vad som är en oriktig uppgift avgörs med ledning av den författning som reglerar varje förmån (se prop. 2006/07:80 s. 95).

Enligt utredningens mening är det lämpligt att begreppet oriktig uppgift ges samma innebörd inom det administrativa sanktionssystemet som i bidragsbrottslagen. Om begreppet skulle ges en annan innebörd inom sanktionsavgiftssystemet skulle det i praktiken betyda att den enskilde måste rätta sig efter två olika regelverk, ett som avser de fall där avgift kan aktualiseras och ett som gäller i de fall där straffansvar är huvudregel. En sådan ordning skulle ställa onödigt höga krav på den enskilde samtidigt som det inte finns något behov av en sådan ordning. I det nya sanktionssystemet bör alltså dels osanna, dvs. felaktiga, uppgifter och dels ofullständiga uppgifter anses vara oriktiga uppgifter.

#### *Ytterligare förutsättningar för sanktionsavgift?*

Enligt utredningens direktiv ska särskilt övervägas i vad mån det bör krävas mer än endast den konstaterade oriktigheten för att avgiftsskyldighet ska inträda.

Man skulle i och för sig kunna argumentera för att det är det oriktiga uppgiftslämnandet som sådant som sanktionen ska riktas mot och att det därför bör vara tillräckligt med att någon lämnat en oriktig uppgift för att avgiften ska påföras. Enligt utredningens mening skulle dock en sådan ordning, där hänsyn inte tas till omständigheter utöver den oriktiga uppgiften, inte vara förenlig med de krav på proportionalitet som måste ställas på ett sanktionssystem. Frågan är då hur en sådan ytterligare förutsättning bör utformas för att avgiftsskyldigheten ska begränsas till de fall där det är sakligt motiverat med en avgift.

*Farerekvisit?*

Straffansvaret i bidragsbrottslagen förutsätter – utöver att det lämnats en oriktig uppgift eller att den enskilde underlåtit att göra en anmälan – att ett s.k. farerekvisit är uppfyllt. Det ska ha uppkommit en fara för felaktig eller för hög utbetalning och den faran måste vara konkret. Konkret fara får enligt vad som anförts i motiven normalt anses föreligga om den oriktiga uppgiften alternativt avsaknaden av en uppgift om ändrade förhållanden sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Det finns alltså i allmänhet inte någon konkret fara om felaktigheten avser en uppgift som regelmässigt kontrolleras (se prop. 2006/07:80 s. 96).

Bör då ett farerekvisit gälla som en förutsättning för en administrativ sanktionsavgift? För att införa ett sådant rekvisit talar främst intresset av proportionalitet. Med ett sådant rekvisit skulle – i linje med de nämnda motivuttalandena – en sanktionsavgift kunna uteslutas i fall då korrekta uppgifter regelmässigt inhämtas från olika register. Samtidigt är ett farerekvisit inte det enda sättet att tillgodose proportionalitetskravet. I stället kan som framgår nedan andra begränsningar i möjligheterna att påföra sanktionsavgift införas.

Ett starkt argument emot att införa ett farerekvisit är att sådana rekvisit i huvudsak förekommer inom straffrätten. Bestämmelser som innehåller ett sådant rekvisit tillämpas alltså i brottmål av allmänna domstolar. Ärenden rörande den avgift som utredningen föreslår kommer i stället enligt förslaget att handläggas av de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om förmånen i fråga (se avsnitt 7.1). Hos dessa organisationer finns vanligtvis inte någon mer betydande erfarenhet av tillämpning av farerekvisit. Det finns en risk att ett farerekvisit skulle orsaka inte obetydliga tillämpningssvårigheter.

Utredningens bedömning blir att argumentet mot att införa ett farerekvisit har sådan tyngd att en sådan ordning framstår som mindre lämplig. Utredningen är medveten om att detta ställningstagande medför att de objektiva rekvisiten för bidragsbrott och förutsättningarna för sanktionsavgift kommer att skilja sig åt. Med hänsyn till de begränsningar som utredningen föreslår nedan när det gäller vilka oriktiga uppgifter som ska kunna läggas till grund för beslut om avgift måste denna skillnad bedömas som acceptabel.

*Till ledning för beslut?*

En möjlighet att avgränsa de fall där det bör påföras en sanktionsavgift skulle kunna vara att utgå från den reglering som finns i fråga om skattetillägg. Det skulle således kunna föreskrivas att den som ”till ledning för ett beslut om en förmån” lämnat en oriktig uppgift ska påföras en sanktionsavgift. Härigenom skulle uppgifter som lämnats till den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan för annat ändamål uteslutas från sanktionsavgiftens område. Detsamma skulle gälla för uppgifter som den enskilde lämnat i ett helt annat ärende men som den beslutande organisationen tagit del av genom informationsutbyte. En sådan konstruktion skulle vara mer lättillgänglig för de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna, än det mer straffrättsligt präglade farerekvisitet. Utredningen förordar alltså en sådan lösning.

*Tillräckliga uppgifter*

I ett ärende om en förmån kan den enskilde lämna flera olika uppgifter. Någon eller några av dem kan vara oriktiga samtidigt som andra är korrekta. Man kan tänka sig den situationen att en enskild underlåtit att fylla i ett inkomstbelopp i en förtryckt ansökningsblankett om en förmån. Ansökningsblanketten i sig innehåller då en ofullständig uppgift. Samtidigt bifogar den enskilde ett lönebesked där den felande uppgiften finns. Också i andra fall kan situationen vara den att andra uppgifter i ärendet ger ett tillräckligt underlag för ett beslut. Härtill kommer att en del uppgifter kan vara felaktiga men ta sikte på förhållanden som saknar betydelse i ärendet. Enligt utredningens mening är det inte rimligt att en sanktionsavgift ska kunna påföras i sådana fall. För att undvika oklarheter och för att öka förutsebarheten och underlätta handläggningen bör det införas en bestämmelse om att en uppgift inte ska anses oriktig om övriga i ärendet lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för ett riktigt beslut. En liknande bestämmelse gäller beträffande skattetillägg.

### *Orimliga uppgifter*

Det kan vidare tänkas att den enskilde lämnar en sifferuppgift som är totalt orimlig. Det kan antas att detta vanligen är ett resultat av ett skrivfel eller räknefel. En sådan uppgift är naturligtvis inte riktig. Samtidigt står det klart att en uppgift inte bör föranleda en sanktionsavgift om den är så orimlig att den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut. I likhet med vad som gäller beträffande skattetillägg bör det därför införas en bestämmelse om att en uppgift inte ska anses oriktig om den är uppenbart orimlig och alltså inte kan läggas till grund för ett beslut.

### *Sättet för uppgiftens lämnande*

Frågan blir då om alla slags oriktiga uppgifter – med de inskränkningar som nyss föreslagits – ska leda till ett beslut om en sanktionsavgift eller om avgiftsskyldigheten ska begränsas på något sätt, t.ex. på det sätt som gäller inom skattetilläggets område. Skattetillägg kan enbart komma i fråga för uppgifter som lämnas på annat sätt än muntligen.

Sättet för uppgiftslämnandet har ingen betydelse för bidragsbrottslagens tillämplighet. Lagen omfattar således såväl skriftliga som muntliga uppgifter. Även felaktiga uppgifter som lämnas elektroniskt över exempelvis Internet eller genom servicetelefon kan medföra straffansvar.

Det främsta skälet för att begränsa möjligheten att ålägga en sanktionsavgift till de fall där uppgifter lämnats på annat sätt än muntligen är att bevisprövningen och därmed myndigheternas och arbetslöshetskassornas handläggning blir enklare. Denna fördel accentueras av att sanktionsavgift kan komma att aktualiseras i ett mycket stort antal ärenden, se vidare kapitel 13.

Enligt utredningens mening finns det dock beaktansvärda skäl som talar för att låta alla uppgifter, oberoende av sätt för uppgiftslämnandet, omfattas av sanktionssystemet. Eftersom sanktionsavgiften i vissa fall ska ersätta det straffrättsliga ansvaret – som alltså avser såväl muntliga som skriftliga uppgifter – skulle en begränsning av avgiftsskyldigheten till de skriftliga fallen behöva leda till att polisanmälan ska göras om det varit fråga om muntliga uppgifter. Att en sådan ordning bör undvikas är självklart. Ett annat skäl som talar emot att begränsa sanktionssystemet till

oriktiga uppgifter som lämnats skriftligen är att en sådan ordning kan uppmuntra till att lämna felaktiga uppgifter muntligt. Om sättet att lämna uppgifter blir betydelselöst undviks dessutom de tolkningssvårigheter som enligt uppgifter till utredningen riskerar att uppstå när det gäller att bedöma om en uppgift är muntlig eller skriftlig. Som ett exempel kan nämnas den situationen att en handläggare på en myndighet gör en tjänsteanteckning som sedan skickas till den enskilde för godkännande.

Enligt utredningens mening väger skälen för en reglering som omfattar alla typer av uppgiftslämnande tyngre än de skäl som talar för en begränsning. Sanktionssystemet bör alltså vara tillämpligt på uppgiftslämnande i alla former.

#### *Beviskrav för oriktig uppgift*

I kapitel 4 har utredningen konstaterat att det många gånger är svårt att bevisa att de subjektiva förutsättningarna för straffansvar – uppsåt eller grov oaktsamhet – är uppfyllda. Bevisningen måste nå upp till nivån att det är ställt bortom rimligt tvivel att uppsåt eller grov oaktsamhet föreläggat. Utredningen har bl.a. mot den bakgrunden valt att utforma regelverket så att några sådana subjektiva förutsättningar som utgångspunkt inte ska behöva uppfyllas för att avgift ska kunna komma i fråga, se vidare avsnitt 4.3.

Inom förvaltningsrätten gäller att beviskraven varierar beroende på vilken fråga det är som är aktuell. Ju viktigare eller ömtåligare sak, desto strängare är kraven. Kraven på bevisning är högre om beslutet medför kännbara verkningar för den enskilde och t.ex. påverkar hans möjligheter att kunna utöva sitt yrke (Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen, 1 juli 2009 Zeteo, kommentaren till 8 §, och Alf Bohlin och Wiweka Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, Norstedts Juridik AB 2007, s. 106 f.). Även om det inte bör ställas krav på att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att en uppgift är oriktig bör det å andra sidan beaktas att sanktionsavgifter utgör ett allvarligt ingrepp gentemot den berörde och att sanktionen står straffrättskipningen nära. Det finns mot den bakgrunden skäl att ställa särskilda krav på bevisningens styrka. Ett sådant synsätt ligger också väl i linje med vad som gäller i fråga om skattillägg. Där uttrycks beviskravet på det sättet att det krävs att det klart framgår att en uppgift är oriktig.

Enligt utredningens mening bör beviskravet för att påföra en sanktionsavgift således vara att det klart framgår att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift.

#### *Ingen sanktionsavgift för fel upptäckta vid rutinmässig kontroll*

För att ett bidragsbrott ska föreligga måste en oriktig uppgift eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden ha orsakat fara för en felaktig utbetalning. Motsvarande begränsning föreslås inte gälla när det gäller påförande av sanktionsavgift. I stället föreslås andra regler som syftar till att åstadkomma proportionalitet i systemet, bl.a. att en uppgift inte ska anses vara oriktig om det finns ett tillräckligt beslutsunderlag.

Syftet med sanktionsavgiften är att motverka felaktiga utbetalningar. Mot den bakgrunden finns det inget behov av att utforma regelverket så att avgift kan komma i fråga vid sådana fel som upptäckts vid en rutinmässig kontroll. För att säkerställa det föreslår utredningen att det även införs en bestämmelse om att sanktionsavgift inte ska tas ut om den oriktiga uppgiften har upptäckts vid en sådan rutinmässig kontroll som den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan genomför före utbetalning av en förmån. För en sådan ordning talar också intresset av proportionalitet. Om myndigheten eller arbetslöshetskassan i ett enskilt fall brister i den kontroll som normalt görs, och det leder till att den oriktiga uppgiften inte upptäcks och utbetalning sker, bör sanktionsavgift däremot kunna komma i fråga.

### **6.3 Bristande fullgörelse av anmälningsplikt avseende ändrade förhållanden**

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgift ska påföras om det klart framgår att någon före utbetalning av en ekonomisk förmån har underlåtit att fullgöra anmälningsplikt avseende ändrade förhållanden. Endast åsidosättande av anmälningsplikt enligt lag eller förordning ska kunna leda till sanktionsavgift. Sanktionsavgift får inte påföras om underlåtenheten upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker innan utbetalning av förmånen.

*Underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet bör kunna leda till sanktionsavgift*

Enligt bidragsbrottslagen kan straffansvar följa även i de fall då någon underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet, dvs. när en förmånstagare underlåter att göra en anmälan om ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek.

Enligt utredningens mening finns det inget skäl att undanta brister i fråga om att fullgöra anmälningsskyldighet från tillämpningsområdet för sanktionsavgiften. Tvärtom behövs en sådan reglering för att syftet med sanktionssystemet ska kunna tillgodoses. Med lämnande av oriktig uppgift bör alltså jämföras underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet. Beviskraven bör vara desamma som i fråga om oriktiga uppgifter.

Liksom i fråga om oriktiga uppgifter bör sanktionsavgift inte heller få påföras om underlåtenheten upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker innan utbetalning av förmånen.

*Anmälningsskyldighet som följer av lag eller förordning*

En särskild fråga att ta ställning till är om tillämpningsområdet för sanktionsavgiften, i linje med vad som gäller inom bidragsbrottslagens område, bör begränsas till sådan anmälningsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Det skulle visserligen kunna hävdas att också brister i fullgörandet av sådan anmälningsskyldighet som kan följa av en myndighetsföreskrift bör kunna föranleda en sanktionsavgift. En sådan ordning är ägnad att inskräpa vikten av att den enskilde sätter sig in i vilka regler som gäller i fråga om en förmån. I sammanhanget ska dock nämnas att utredningen inte kunnat finna någon bestämmelse om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden i någon myndighetsföreskrift. En ordning där sanktionsavgift åläggs på den grunden att den enskilde inte fullgjort anmälningsskyldighet som följer av en myndighetsföreskrift skulle dessutom innebära att myndigheten i fråga i praktiken kom att förfoga över sanktionsinstrumentets räckvidd. Även om myndigheten genom bemyndigande skulle ha fått rätt att meddela sådana föreskrifter framstår en sådan ordning som betänkelig. Enligt utredningens mening bör därför förutsättningarna för en sanktionsavgift även i detta avseende överensstämma med vad som gäller enligt bidragsbrottslagen. Tillämp-

ningsområdet bör således begränsas till anmälningsplikt som följer av lag eller förordning.

#### *När ska anmälningsplikten ha uppkommit?*

På studiestödsområdet kan den situationen uppkomma att anmälningsplikten uppstår först när samtliga utbetalningar under ersättningsperioden har ägt rum. Mot den bakgrunden är det befogat att överväga vad som generellt sett bör gälla om anmälningsplikten har uppstått först sedan alla utbetalningar som följer av att en förmån beviljats har gjorts. Enligt utredningens mening bör sanktionsavgift inte kunna påföras i dessa fall. Avgiften syftar ju till att minska de felaktiga utbetalningarna genom att förmå enskilda att bl.a. fullgöra anmälningsplikt. Om alla utbetalningar redan skett och anmälningsplikten bara fyller funktionen att göra beslutsorganisationen uppmärksam på att det finns skäl för återkrav finns det inget motiv för en avgift. Samtliga utbetalningar har ju redan gjorts och kan inte förhindras genom att anmälningsplikten fullgörs.

Utredningen anser därför att avgift bara bör kunna komma i fråga om det återstår någon utbetalning efter det att anmälningsplikt uppkommit.

## **6.4 Bör en sanktionsavgift förutsätta utbetalning?**

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgift ska kunna påföras även om utbetalning inte har skett.

#### *Sanktionsavgift bör inte förutsätta utbetalning*

Under utredningsarbetets gång har det ifrågasatts om avgift ska kunna tas ut även om det inte skett någon felaktig utbetalning.

Det kan anföras skäl för att begränsa tillämpningsområdet för sanktionssystemet till de fall där den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden har orsakat en felaktig utbetalning. En sådan ordning skulle möjligen kunna leda till att reglerna om avgiften blev lättare att tillämpa.

Emot en sådan ordning talar dock att det skulle kunna leda till ett chanstagande från enskildas sida. Den som vet att sanktions-



avgift inte kommer i fråga för felaktigheter som inte leder till utbetalning därför att de upptäcks, kan bli mer benägen att chansa på att inte bli upptäckt. Emot en sådan ordning talar även intresset av överensstämmelse med bidragsbrottslagen, och straffansvaret omfattar även fall där utbetalning inte skett. Utredningens samlade bedömning blir därför att sanktionssystemet bör omfatta även fall där utbetalning inte har skett.

*Sanktionsavgift bör kunna komma i fråga även om det inte blir något återkrav*

Eftersom sanktionsavgift alltså inte föreslås göras beroende av att en felaktig utbetalning skett, kan inte heller återkrav uppställas som en förutsättning för att en sanktionsavgift ska kunna påföras. Samspelet med återkrav ska dock enligt utredningens direktiv övervägas särskilt. Utredningen överväger därför ändå om avgiftsskyldigheten bör kopplas till att det beslutas om ett återkrav.

Enligt utredningens mening är det av flera skäl inte lämpligt att såsom en förutsättning för sanktionsavgift ange att en felaktig utbetalning blir föremål för återkrav. Exempelvis bör som nyss framgått även oriktigt uppgiftslämnande som inte hunnit resultera i utbetalning omfattas av bestämmelserna om sanktionsavgift. Dessutom innehåller för närvarande inte alla förmånsförfattningar regler om återkrav. Vidare är inte återkravsbestämmelserna desamma för alla de förmåner som bör omfattas av sanktionssystemet. Inte heller om Återkravsutredningens (SOU 2009:6) förslag genomförs kommer återkravsbestämmelserna att bli helt enhetliga för de olika förmånerna. Om det skulle krävas att ett återkrav aktualiseras för att en sanktionsavgift ska kunna komma i fråga, skulle förutsättningarna för en sanktionsavgift komma att skilja sig åt mellan förmånsslagen. En sådan ordning bör undvikas. Dessutom är det olämpligt att låta förutsättningarna för avgift bli beroende av eventuella framtida ändringar beträffande återkravsreglerna.

Utredningen gör således bedömningen att det inte, såsom en förutsättning för sanktionsavgift, bör anges att en felaktig utbetalning blir föremål för återkrav.

## 6.5 Vilka bör kunna påföras sanktionsavgift?

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgift ska kunna påföras den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att följa en anmälningsskyldighet. Även vårdnadshavare och förmyndare ska kunna påföras sanktionsavgift.

Juridisk person, arbetsgivare, särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken, särskilt förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken och god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken ska inte kunna påföras sanktionsavgift.

Om anmälningsskyldighet som åvilar flera har fullgjorts av endast en av dem, ska inte övriga anmälningsskyldiga kunna påföras sanktionsavgift.

I detta avsnitt behandlar utredningen frågan om vilka som ska kunna påföras en sanktionsavgift.

### *Utgångspunkter*

Syftet med sanktionssystemet är i första hand att minska de felaktiga utbetalningarna genom att förmå enskilda att lämna riktiga uppgifter och fullgöra sin anmälningsskyldighet. En utgångspunkt för bedömningen av vem som ska kunna påföras en avgift bör därför vara att sanktionsavgift endast ska påföras den person som lämnar den oriktiga uppgiften eller inte fullgör den föreskrivna anmälningsskyldigheten. Ingen ska alltså påföras en avgift för en oriktig uppgift som någon annan har lämnat eller för någon annans underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

### *Egna uppgifter ska kunna leda till sanktionsavgift*

Den som ansöker om en förmån lämnar i enlighet med vad som är föreskrivet för förmånen i fråga vissa uppgifter som sedan läggs till grund för beslut. Den som fyller i ansökan för egen räkning och lämnar en oriktig uppgift bör således kunna åläggas en sanktionsavgift.

I fråga om förmåner som tillkommer underåriga är det i de flesta fall vårdnadshavaren eller förmyndaren som lämnar uppgifter. I

dess fall bör inte den underårige kunna åläggas sanktionsavgift. Frågan om vårdnadshavare och förmyndare ska kunna åläggas avgift behandlas nedan. Beträffande vissa förmåner kan dock den som är underårig själv ansöka eller vara uppgiftsskyldig. Exempelvis har en underårig rätt att förfoga över sina egna inkomster från 16 års ålder (se 9 kap. 3 § föräldrabalken). Detta betyder att underåriga personer kan uppbära exempelvis sjukpenning från Försäkringskassan. De kan i detta sammanhang själva vara uppgiftsskyldiga. Om den underårige i en sådan situation lämnar oriktiga uppgifter (alternativt underlåter att följa anmälningsplikt) bör sanktionsavgift kunna påföras honom eller henne. Samtidigt står det klart att unga människor kan ha sämre förutsättningar än vuxna att inse konsekvenserna av sitt handlande och att förstå vilka bestämmelser som gäller för en förmån. Detta bör dock inte hindra att en avgift påförs dem. Det kan i detta sammanhang påpekas att underåriga – från 15 års ålder – kan åläggas straffrättsligt ansvar. Intresset av att åstadkomma en väl avvägd reaktion där den unges förutsättningar beaktas bör i stället tillgodoses genom en tillämpning av de befrielsegrunder som utredningen föreslår i avsnitt 6.13.

#### *Vårdnadshavare och förmyndare ska kunna påföras sanktionsavgift*

Av 6 kap. föräldrabalken framgår vem som är vårdnadshavare för en underårig. Vårdnadshavare är vanligtvis föräldrarna. I vissa fall kan dock vårdnaden ha anförtrotts en särskilt förordnad vårdnadshavare. Av 10 kap. föräldrabalken följer att vårdnadshavaren (även den särskilt förordnade) i de allra flesta fall även är förmyndare för den underårige. Det kan dock förekomma att en vårdnadshavare inte är förmyndare, och att en förmyndare (s.k. särskilt förordnad förmyndare) inte är vårdnadshavare.

Vårdnadshavaren pekas i flera författningar ut som mottagare av en ersättning som avser den underårige. Så är fallet beträffande exempelvis förlängt barnbidrag (i de flesta situationer) och underhållsstöd. Med mottagandet följer då en anmälningskyldighet vid ändrade förhållanden.

Förmyndaren kan företräda den underårige i de fall där ingen annan än den underårige är utpekad som mottagare av ersättning. Förmyndaren kan då för den underårige såväl ansöka om ersättning som lämna uppgifter. I något fall, på studiestödsområdet, är

förmyndaren också direkt utpekad som mottagare av ersättning vartill det kopplats en anmälningsplikt.

Frågan är då om vårdnadshavare och förmyndare bör kunna åläggas sanktionsavgift i de fall där inte den underårige, i enlighet med vad som sagts ovan, ska påföras en avgift.

För en möjlighet att kunna påföra vårdnadshavare sanktionsavgift talar enligt utredningen främst att en sådan ordning behövs för att ett införande av sanktionsavgift ska få så stor preventiv effekt som möjligt. Om inte vårdnadshavare kan påföras sanktionsavgift kommer en sådan avgift endast sällan att kunna påföras beträffande det inte obetydliga antal ekonomiska förmåner som betalas ut för underårigas räkning. Det råder vidare ofta en ekonomisk intressegemenskap mellan vårdnadshavaren och den underårige. Vårdnadshavaren kan alltså i många fall antas ha ett eget intresse av att den underårige får en förmån. När en vårdnadshavare lämnar uppgifter för den underårige, ligger detta således enligt utredningens mening nära de ovan behandlade situationerna med uppgiftslämnande för egen räkning.

Mot en möjlighet att påföra vårdnadshavaren en sanktionsavgift skulle möjligen kunna anföras att det beträffande vissa förmåner skulle kunna vara svårt för vårdnadshavaren att få fram korrekt information för att kunna fullgöra sin anmälningsplikt. Vet exempelvis alltid vårdnadshavaren att den underårige är frånvarande från skolan i en sådan omfattning att det påverkar rätten till studiehjälp? I de allra flesta fall måste det dock enligt utredningens mening kunna krävas av vårdnadshavaren att han eller hon har sådan kunskap om den underåriges förehavanden att anmälningsplikten kan uppfyllas. Om omständigheterna i något enskilt fall skulle vara sådana att detta inte kan krävas av vårdnadshavaren, bör befrielsegrunderna kunna komma till användning.

Utredningens slutsats blir alltså att vårdnadshavare bör kunna påföras sanktionsavgift. Det finns dock anledning att göra skillnad mellan vårdnadshavare och särskilt förordnade vårdnadshavare. Den särskilt förordnade vårdnadshavaren har i vissa fall en ställning som mer liknar en förvaltares (se nedan). En sanktionsavgift med nästintill strikt ansvar framstår inte som proportionerlig i sådana fall. Särskilt förordnade vårdnadshavare bör således inte kunna påföras sanktionsavgift. Detsamma bör enligt utredningens mening gälla för särskilt förordnade förmyndare, enligt 10 kap. föräldrabalken. Även deras ställning liknar mer en förvaltares. Däremot bör

övriga förmyndare som också är vårdnadshavare kunna påföras sanktionsavgift.

#### *Gode män och förvaltare bör inte kunna påföras sanktionsavgift*

För den som har god man eller förvaltare förekommer det att den gode mannen eller förvaltaren lämnar uppgifter för huvudmannens räkning för att denne ska få en förmån. I enlighet med utredningens resonemang ovan om att sanktionsavgift endast bör komma i fråga för egna oriktiga uppgifter eller egen underlåtenhet, bör huvudmannen inte kunna påföras avgift för uppgift som har lämnats av en sådan legal ställföreträdare.

Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att förvaltare och gode män ska kunna åläggas avgift. Avgiften ska kunna påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Ett sådant omfattande ansvar för en ställföreträdare – som inte i varje fall har tillgång till, eller kan inhämta, fullständig kunskap om omständigheterna kring de uppgifter han eller hon lämnar – framstår som oproportionerligt strängt. I den mån de ändå lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att fullgöra anmälningsplikt finns det möjlighet att göra polisanmälan för bidragsbrott om förutsättningar i övrigt föreligger för det.

#### *Uppgifter lämnade av ombud*

I de fall den enskilde anlitar ett ombud gör utredningen en annan bedömning. Här finns ett klart behov av att förhindra att någon i syfte att undgå avgift anlitar ett ombud som får lämna oriktiga uppgifter. I de fall den enskilde agerat genom ombud bör sanktionsavgift kunna påföras huvudmannen för uppgifter som har lämnats av ombudet. Det förutsätter dock att ombudet agerat inom ramen för sin behörighet. Däremot bör inte ombudet kunna påföras sanktionsavgift.

*Uppgift från "tredje man" ska inte kunna leda till sanktionsavgift för honom eller henne*

Det förekommer inom vissa förmånsslag att uppgifter lämnas av annan än den som ansöker om eller uppbär en förmån. Exempelvis lämnar skolor uppgifter om studieaktivitet och studieavbrott till CSN. Ett annat exempel på att uppgifter kan lämnas av annan är de intyg som arbetsgivare lämnar vid begäran om arbetslöshetsersättning. Även sådana uppgifter kan naturligtvis vara oriktiga och leda till en felaktig utbetalning eller utbetalning med för högt belopp.

Frågan är då om oriktiga uppgifter av nu aktuellt slag bör kunna leda till sanktionsavgift.

En möjlighet är att låta även de nu nämnda fallen av oriktiga uppgifter, eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, omfattas av en sanktionsavgift på det sättet att "den tredje mannen", exempelvis arbetsgivaren, får betala avgiften. Sådana felaktiga uppgifter från tredje man är inte uteslutna från bidragsbrottslagens tillämpning. Det straffrättsliga ansvaret kan dock inte utan vidare jämföras med den tänkta konstruktionen av sanktionsavgiften. För att straffansvar ska kunna åläggas enligt bidragsbrottslagen krävs att även ett subjektivt rekvisit är uppfyllt. När det gäller sanktionsavgiften bör den å andra sidan komma i fråga utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet. Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att ålägga exempelvis en skola ett sådant ansvar. Utredningens slutsats blir alltså att uppgiftslämnare av nu aktuellt slag inte bör kunna åläggas sanktionsavgift. För att fånga upp dessa undantagsfall bör det föreskrivas att juridiska personer och arbetsgivare inte ska kunna åläggas sanktionsavgift.

*Delad uppgifts- eller anmälningsskyldighet*

I vissa fall kan det förekomma att uppgifter lämnas av fler än en person, eller att fler än en person är anmälningsskyldig. Ett exempel på det förstnämnda är ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, och ett exempel på det sistnämnda är studiehjälp. Vad gäller studiehjälp sker vanligen ansökan genom anmälan från tredje man, dvs. skolan. Skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden är delad mellan skolan och den förmånsberättigade (se 2 kap. 25 och 26 §§ och 6 kap. 9 § studiestödsförordningen).

Om två personer lämnar oriktiga uppgifter bör båda kunna påföras sanktionsavgift. Om två är anmälningsskyldiga bör båda visserligen kunna påföras sanktionsavgift för underlåtenheten, om övriga förutsättningar för det är uppfyllda. Om en av dem fullgör anmälningsskyldigheten, framstår det dock inte som rimligt att den andre ska kunna påföras sanktionsavgift. Utredningen förordar därför att sanktionsavgift inte ska påföras i ett sådant fall. Detta bör klargöras genom en särskild bestämmelse.

## 6.6 Begränsad anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och förbud mot dubbla sanktioner

**Utredningens förslag:** Bidragsbrottslagens bestämmelse om anmälningsskyldighet ändras så att anmälan om misstänkta bidragsbrott som är att anse som ringa brott och vårdslösa bidragsbrott bara ska göras om det finns särskilda skäl.

I bidragsbrottslagen införs en bestämmelse av innebörd att talan om ansvar för brott mot lagen inte får tas upp till prövning om en sanktionsavgift påförts för gärningen.

I 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken görs ett tillägg av innebörd att talan om ansvar för brott enligt den bestämmelsen inte får tas upp till prövning om en sanktionsavgift har påförts för gärningen.

Sanktionsavgift får inte påföras om en anmälan enligt bidragsbrottslagen har gjorts eller om beslut har fattats om att inleda förundersökning om bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen eller om brott mot 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

### *Inledning*

I avsnitt 4.4 har utredningen föreslagit att sanktionssystemet ges en generell utformning, dvs. avgift bör kunna komma i fråga för regelöverträdelser som i dag inte omfattas av straffansvar. I avsnitt 4.5 har utredningen sedan gjort bedömningen att sanktionssystemet bör ersätta det straffrättsliga ansvaret när det gäller ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott. I fråga om bidragsbrott av normalgraden och grova bidragsbrott föreslås ingen förändring.

I detta avsnitt övervägs hur gränsen ska tydliggöras mellan de fall som bör leda till sanktionsavgift och de fall som bör medföra straffansvar. En grundläggande utgångspunkt för dessa överväganden är att samma oriktiga uppgift, eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, inte ska kunna föranleda både straff och sanktionsavgift. Övervägandena syftar således till att åstadkomma ett system där dubbla sanktioner undviks.

Det finns flera tänkbara lösningar för att undvika att både avgift och straff kommer i fråga för samma lagöverträdelse. En lösning skulle kunna vara att avkriminalisera de gärningar som bör leda till sanktionsavgift, dvs. vårdslösa bidragsbrott och ringa bidragsbrott<sup>1</sup>. En sådan ordning skulle innebära att det i bidragsbrottslagen föreskrivs att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Dessutom skulle den särskilda bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott få upphävas. En annan tänkbar lösning är att införa en åtalsprövningsregel, innebärande att det ska prövas särskilt om åtal ska väckas för vårdslöst bidragsbrott eller ringa bidragsbrott. En sådan lösning skulle innebära att sanktionsavgift blir huvudregel och att straffrättslig lagföring bara aktualiseras under särskilda förutsättningar. Ytterligare en lösning är att anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen begränsas. Det skulle innebära att ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott bara ska anmälas om det finns särskilda skäl.

### *Avkriminalisering?*

Frågan om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att ett förfarande ska vara kriminaliserat har tidigare behandlats i flera lagstiftningsärenden. I propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande, där en rad åtgärder föreslogs som syftade till att effektivisera brottsbekämpningen (prop. 1994/95:23, s. 53 ff.), uttalade regeringen att den i allt väsentligt kunde ställa sig bakom de krav som enligt Åklagarutredningen (SOU 1992:61) borde föreligga för att kriminalisering ska framstå som befogad. Enligt Åklagarutredningen borde följande faktorer föreligga

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara

---

<sup>1</sup> Detta har i andra sammanhang benämnts depenalisering (jfr. Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61, Del A s. 112 f.).



2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
4. straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
5. rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Utredningen kan utifrån de nu nämnda punkterna konstatera att om ett sanktionssystem enligt den nu diskuterade modellen införs så kommer en alternativ sanktion att stå till buds för såväl ringa som vårdslösa bidragsbrott. Detta talar för att de ringa och vårdslösa bidragsbrotten skulle kunna avkriminaliseras. Som framgår i kapitel 13 innebär sanktionsavgiften dessutom att samhällets resurser används mer effektivt. Vidare skulle det åtminstone beträffande ringa bidragsbrott kunna påstås att beteendet inte medför påtaglig skada eller fara. Enligt utredningens mening går det dock inte att bortse från att även de gärningar som utgör ringa bidragsbrott i vissa fall kan vara så allvarliga att straff är en mer adekvat reaktion än sanktionsavgift. Härtill kommer att vårdslösa bidragsbrott kan avse mycket höga belopp. Om dessa gärningar utan undantag skulle leda till sanktionsavgift skulle det i förlängningen kunna innebära en inte obetydlig fara för att trygghetssystemets legitimitet blir ifrågasatt (se vidare kapitel 4). De skäl som talar för avkriminalisering är således inte särskilt starka.

Det finns dessutom flera skäl som talar emot en avkriminalisering.

Genom bidragsbrottslagen – som trädde i kraft så sent som 2007 – blev vårdslösa beteenden, som tidigare inte varit straffbara, kriminaliserade. Vidare infördes ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott i form av straffansvar för underlåtenhet att fullgöra anmälningskyldighet. Dessutom innebar den nya lagstiftningen att bidragsbrott ska vara att anse som fullbordade redan då ett farerekvisit är uppfyllt. Bidragsbrottslagen innebar således omfattande förändringar. Det framstår som allt för tidigt att utan en mer omfattande utvärdering av bidragsbrottslagen nu föreslå en avkriminalisering av ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott.

Härtill kommer att med en avkriminalisering skulle bedrägligt beteende alltjämt vara kriminaliserat samtidigt som motsvarande

gärning riktad mot trygghetssystemen, dvs. ringa bidragsbrott, skulle vara befriad från straff. Även om en sanktionsavgift påförs skulle en sådan ordning kunna riskera att sprida bilden av trygghetssystemen som *mindre* skyddsvärda, snarare än tvärtom.

Ett annat skäl som talar emot en avkriminalisering är att det straffrättsliga ansvaret behövs i de fall där avgift inte kan åläggas. Av utredningens förslag i avsnitt 6.5 följer bl.a. att förvaltare och gode män inte kan åläggas sanktionsavgift. För denna grupp skulle det alltså inte finnas någon sanktion alls om de berörda gärningarna skulle avkriminaliseras.

Ytterligare ett skäl som talar emot avkriminalisering har att göra med att det i vissa fall finns ett behov av en samlad straffrättslig reaktion när ett handlande innefattar en överträdelse av flera straffbestämmelser. Det kan uppkomma fall då en gärning även innefattar brott mot 14 eller 15 kap. brottsbalken. Trots att det, som framgår nedan, inte finns något hinder mot att den enskilde först åläggs en sanktionsavgift på grund av det oriktiga uppgiftslämnandet och sedan åtalas för exempelvis urkundsförfalskning, kan det finnas anledning till en samlad reaktion för hela handlandet. Det måste anses vara till fördel för den enskilde att få endast en sanktion; inte dels ett straff och dels en sanktionsavgift. Eftersom sanktionsavgift inte kan påföras för brott mot 14 eller 15 kap. brottsbalken måste en sådan samlad reaktion vara straffrättslig. Också i fall där det kan misstänkas att det begåtts både ett mycket stort antal ringa bidragsbrott och ett eller flera bidragsbrott av normalgraden kan det – trots att det inte finns något hinder mot att ålägga en sanktionsavgift för några av brotten och väcka åtal för resten – vara lämpligt med ett åtal som en samlad reaktion. Utgångspunkten bör dock vara att de ringa brotten ska leda till sanktionsavgift och att normalgradsfallet ska polisanmälas.

Slutligen måste det beaktas att en avkriminalisering kan innebära en risk för att fall där det är svårt att avgöra vad som är ett eller flera brott och hur brottet eller brotten ska rubriceras kan ”falla mellan stolarna” och alltså inte leda till någon sanktion alls. Problematiken kan belysas med följande rättsfall.

NJA 2007 s. 973 gällde frågan om gränsdragningen mellan bedrägeri av normalgraden och grovt bedrägeri. Högsta domstolen framhöll att det inte finns några generella regler för vad som utgör en brottsenhet. Bedömningen får därför ske med utgångspunkt i den typ av brott som är aktuell. Det rums- och tidsmässiga sambandet ges ofta stor betydelse. Högsta domstolen pekade vidare

på att i den juridiska litteraturen har också sådana omständigheter som antalet målsägande och antalet brottsobjekt ansetts ha betydelse (se Jareborg, Straffrättens gärningslära, 1995 s. 204 f.). Rättsläget kunde dock enligt Högsta domstolen inte beskrivas som entydigt. En förklaring till detta torde enligt Högsta domstolen vara att domstolarna vid brottsrubriceringen tar intryck av att den samlade bedömningen avser bedrägerier av likartad natur, oavsett om det skulle uppfattas som ett eller flera brott. Inte minst gäller detta om bedrägerierna riktar sig mot samma målsägande.

Det är således inte i alla fall enkelt att avgöra vad som är en gärning och hur den ska rubriceras. Man måste räkna med att det kan uppkomma situationer där anmälan görs för bidragsbrott av normalgraden och att det således inte fattas något beslut om sanktionsavgift. Under det fortsatta straffrättsliga förfarandet kan den misstänktes agerande bli bedömt som flera fall av ringa bidragsbrott. En sådan omrubricering kan tänkas bli aktuell också sedan åtal väckts. Motsvarande behov av omrubricering kan aktualiseras beträffande vårdslösa bidragsbrott. Om ringa och vårdslösa bidragsbrott avkriminaliserades skulle sådana omrubriceringar leda till att straff inte kunde komma i fråga. Som framgår nedan anser utredningen att det inte bör införas någon möjlighet för polisen eller åklagaren att återrapportera ärendet för beslut om sanktionsavgift till den handläggande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan om det straffrättsliga förfarandet inte leder till lagföring. Utredningen anser därför att de svårigheter som finns när det gäller att bedöma om det är fråga om ett eller flera brott och vilken rubricering som ska användas talar för att behålla kriminaliseringen. I annat fall finns det en risk att svårbedömda fall i praktiken inte föranleder någon sanktion alls.

#### *Åtalsprövningsregel?*

Ett alternativ till avkriminalisering är som framgått ovan att skilja ut de fall som ska leda till straffprocessuell lagföring genom att införa en åtalsprövningsregel. Tanken med en sådan regel skulle vara att utgångspunkten är att avgift ska åläggas men att åtal ska kunna väckas under vissa närmare angivna förutsättningar.

En åtalsprövningsregel skulle kunna utformas så att den gör det möjligt att väcka åtal i fall där bedömningen av antalet brott eller rubriceringsfrågan är oklar. Dessutom borde åtal kunna ske i de fall

som inte omfattas av den föreslagna avgiftsregleringen, dvs. fall där gärningen begåtts av förvaltare, gode män, eller någon annan som inte lämnat uppgiften för egen räkning och som inte heller är vare sig vårdnadshavare eller förmyndare. Åtal borde också kunna ske när ett vårdslöst bidragsbrott avser ett mycket högt belopp, samt i fall då sanktionsavgift med maximalt belopp för ett kalenderår redan påförts. För att fånga upp dessa situationer skulle en åtalsprövningsregel, i enlighet med vad som gäller för skatteförseelse, kunna utformas på det sättet att åtal för ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott fick väckas endast om det finns särskilda skäl.

Enligt utredningens mening står det dock klart att det inte räcker med en åtalsprövningsregel för att säkerställa att en straffrättslig påföljd inte kommer i fråga när en sanktionsavgift påförts den enskilde. För att nå det resultatet krävs också andra regler. I det följande föreslår utredningen en begränsning i fråga om vilka fall som ska leda till anmälan till polis och åklagare. Dessutom föreslås uttryckliga regler om förbud mot dubbla sanktioner. Med dessa regler skulle en åtalsprövningsregel ha mycket begränsad betydelse i den praktiska tillämpningen. Någon åtalsprövningsregel föreslås alltså inte.

#### *Begränsad anmälningsskyldighet?*

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska de statliga förvaltningsmyndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor göra anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen begåtts. I bidragsbrottslagens förarbeten framhålls att bestämmelsen innebär en *skyldighet* för de myndigheter som omfattas av lagen, samt kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare vid misstanke om bidragsbrott. Det är alltså inte möjligt att avstå från anmälan exempelvis på den grunden att andra sanktioner drabbar förmånstagaren eller på grund av sociala hänsyn. Anmälande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bör göra en preliminär bedömning även av subjektiva omständigheter i syfte att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts. En sådan bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Anmälan bör ske när det finns

en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring ska däremot inte göras av den anmälände myndigheten eller arbetslöshetskassan (prop. 2006/07:80 s. 90 och 99).

Tanken med utredningens förslag är att straffrättsligt ansvar för ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott som regel inte ska komma i fråga. I stället ska en sanktionsavgift påföras. Misstankar som rör ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott bör därför som regel inte anmälas till polis och åklagare. Anmälan bör i de fallen bara ske om det finns särskilda skäl. Som exempel på när anmälan bör göras kan anföras att bedömningen av antalet brott eller rubriceringsfrågan är oklar. Dessutom bör anmälan ske i de fall som inte omfattas av den föreslagna avgiftsregleringen, dvs. fall där gärningen begåtts av förvaltare, gode män, eller någon annan som inte lämnat uppgiften för egen räkning och som inte heller är vare sig vårdnadshavare eller förmyndare. Anmälan bör också kunna ske beträffande vårdslösa bidragsbrott som avser mycket höga belopp, samt i fall då sanktionsavgift med maximalt belopp för ett kalenderår redan påförts.

Utredningen föreslår alltså att gränsdragningen mellan de fall som bör leda till sanktionsavgift och de fall som bör leda till straffrättsligt ansvar dras genom en begränsning i den anmälningsskyldighet som gäller enligt bidragsbrottslagen. En sådan lösning innebär att det i de fåtal fall där misstänkta ringa eller vårdslösa bidragsbrott upptäcks exempelvis vid polisens eget utredningsarbete, kommer att bli fråga om åtal utan någon särskild begränsning. En sådan konsekvens är enligt utredningens mening fullt godtagbar.

#### *Uttryckligt förbud mot straff om sanktionsavgift påförts*

I det föregående har utredningen föreslagit att anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen inskränks så att misstänkta ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott bara ska anmälas om det finns särskilda skäl. Tanken är alltså att sanktionsavgift normalt sett ska åläggas om förutsättningarna för det är uppfyllda. Med den konstruktionen bör risken för dubbla sanktioner vara liten. Det finns trots det en viss risk för att ett straffrättsligt förfarande inleds mot någon som redan ålagts en sanktionsavgift. Man kan tänka sig att det efter avgiftsbeslutet inträffar att någon annan än den statliga

förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som handlägger förmånen polisanmäler ett misstänkt bidragsbrott, eller att misstanke uppstår under utredningen av en misstanke om ett helt annat brott.

Enligt utredningens mening finns det mot den angivna bakgrunden ett behov av att genom en uttrycklig bestämmelse säkerställa att en och samma oriktighet eller underlåtenhet som lett till sanktionsavgift inte också leder till straff. En sådan bestämmelse bör införas i bidragsbrottslagen. Bestämmelsen bör utformas så att åtal inte ska få tas upp till prövning.

*Uttryckligt förbud mot sanktionsavgift om anmälan gjorts enligt 6 § bidragsbrottslagen eller förundersökning inletts*

Bidragsbrott av normalgraden och grova bidragsbrott ska anmälas till polis eller åklagare. Under vissa förutsättningar ska, med utredningens förslag, även ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott anmälas. Tanken med en polisanmälan i dessa fall är att lagöverträdelsen ska beivras i straffrättslig ordning och inte genom att en sanktionsavgift påförs. För att säkerställa att det inte blir fråga om dubbla sanktioner bör det införas ett uttryckligt förbud mot att påföra sanktionsavgift om lagöverträdelsen polisanmälts.

Det kan komma att inträffa att en förundersökning initieras på annat sätt än genom en anmälan från en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa, exempelvis kan en utredning av annan misstänkt brottslighet leda till att det uppkommer misstankar om bidragsbrott. Inte heller i sådana fall bör sanktionsavgift få påföras. Detta bör klargöras genom en särskild bestämmelse i lagen om sanktionsavgift.

Det skulle möjligen kunna ifrågasättas om de beslutande organisationerna verkligen kan leva upp till kravet att inte besluta om sanktionsavgift om ett beslut om att inleda förundersökning har fattats. Det hänger samman med att det inte är självklart att en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa alltid kommer att få kännedom om ett eventuellt straffrättsligt förfarande. Enligt utredningens mening bör dock denna svårighet inte överdrivas. Det kan för det första konstateras att det kan antas bli sällsynt att en oriktig uppgift blir föremål för förundersökning utan att myndigheten eller arbetslöshetskassan känner till det. I regel kan det förutsättas att den som riskerar att påföras en

sanktionsavgift upplyser om att ett straffrättsligt förfarande inletts. Om osäkerhet av någon särskild anledning råder i ett enskilt fall, bör den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan genom kontakt med polis eller åklagare reda ut hur det förhåller sig. Enligt utredningens mening kan det också förutsättas att om en förundersökning inleds med anledning av andra uppgifter än sådana som lämnats av den instans som handlägger en förmån så kommer en kontakt att tas med den instansen inom ramen för förundersökningen.

#### *Oriktig uppgift vid självbetjäningstjänst*

Enligt 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) ska den som vid användning av självbetjäningstjänster uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller endast om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen ska inte dömas till ansvar.

De överväganden som utredningen gjort i det föregående i syfte att undvika att dubbla sanktioner påförs gör sig i huvudsak gällande också i fråga om den nu nämnda straffbestämmelsen i SFB. För att säkerställa att det inte blir fråga om dubbla sanktioner bör det föreskrivas att sanktionsavgift inte får påföras om förundersökning inletts om misstänkt brott mot den angivna bestämmelsen i SFB. Dessutom bör det föreskrivas att åtal inte får tas upp till prövning om sanktionsavgift påförts för lagöverträdelsen.

## **6.7 Ingen återrapporteringsmöjlighet från polis eller åklagare**

**Utredningens bedömning:** Om en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen inte leder till lagföring ska ärendet inte återrapporteras till den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan för ställningstagande till sanktionsavgift. Någon sådan möjlighet bör inte heller införas om förundersökning inletts av annat skäl än en anmälan enligt 6 §

bidragsbrottslagen och förundersökningen inte lett till lagföring.
--

### *Inledning*

I avsnitt 6.6 har utredningen föreslagit att den anmälnings-skyldighet som enligt bidragsbrottslagen gäller för vissa statliga förvaltningsmyndigheter samt för kommuner och arbetslöshetskassor ska inskränkas. Vid misstanke om ringa eller vårdslöst bidragsbrott ska anmälan till polis eller åklagare enligt förslaget bara ske om det finns särskilda skäl. Tanken är alltså att överträdelse av de bestämmelser som gäller inom trygghetsområdet normalt sett ska leda till att en sanktionsavgift påförs i stället för att leda till straffansvar. Bidragsbrott av normalgraden och grova bidragsbrott kommer även fortsättningsvis att anmälas.

Den föreslagna ordningen medför att det kan inträffa att anmälan görs och att det sedan fattas beslut om att inte inleda förundersökning. Det kan också inträffa att en förundersökning inleds men läggs ner eller att beslut fattas om att inte väcka åtal. Skälen för beslut av angiven art kan också variera.

Det som sagts nu innebär att det nya sanktionssystemet i vissa fall kan leda till ett resultat som kan tyckas vara orättvist eftersom mindre fel i mycket hög utsträckning kommer att leda till sanktionsavgift samtidigt som större felaktiga utbetalningar kan komma att bli utan sanktion om det straffrättsliga förfarandet inte leder till lagföring, exempelvis på grund av att det inte går att styrka brott. Detta skulle kunna medföra att systemets legitimitet ifrågasätts.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det skäl att överväga om det bör införas en möjlighet för polis och åklagare att återlämna ärendet till den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som gjort anmälan. Ett sådant återlämnande skulle i så fall syfta till att få prövat om ett beslut om sanktionsavgift kan meddelas.

En sådan återrapportering som nu skisserats skulle kunna tänkas vara tillåten fram till olika alternativa tidpunkter, där ytterligheterna är beslut i frågan om inledande av förundersökning och avgörande i en domstol. Att meddela ett beslut om sanktionsavgift när det finns ett slutligt avgörande i form av en ogillande dom riskerar dock att strida mot Europakonventionens dubbelbestraffningsförbud. Detta alternativ bör således inte övervägas vidare.



Däremot kan man tänka sig en återrapporteringsmöjlighet exempelvis fram till åtals väckande eller återrapportering vid nedläggande av förundersökning i form av förundersökningsbegränsning, eller nedläggande av förundersökning på annan grund. Om förutsättningarna för avgift är uppfyllda skulle ett sådant återlämnande sedan kunna resultera i att en sanktionsavgift åläggs.

En fördel med en möjlighet till återrapportering är alltså att inga felaktiga uppgifter skulle falla mellan systemen och därmed bli utan sanktion. Samtidigt står det klart att det problem som nu diskuteras är av inte alltför stor omfattning. Under 2009 anmäldes 6 292 misstänkta bidragsbrott. Av dessa var 385 misstänkta ringa och vårdslösa bidragsbrott, som med utredningens förslag endast i mycket begränsad utsträckning fortsättningsvis ska anmälas. Kvarstår gör då cirka 5 900 fall, varav många naturligtvis kommer att leda till lagföring. Som framgått i avsnitt 4.5 innebär över hälften av de beslut som fattas av åklagare rörande misstankar om bidragsbrott av normalgraden att det blir fråga om någon form av lagföring.

#### *Återrapportering sedan åtal väckts?*

En tänkbar lösning är en återrapporteringsmöjlighet efter det att åtal har väckts men lagts ned, så länge det inte finns något slutligt avgörande. En återrapportering efter det att åtal väckts men lagts ner skulle dock inte fylla någon större funktion. I dessa fall begärs regelmässigt en s.k. frikännande dom och i en sådan situation är det med största sannolikhet inte förenligt med Europakonventionens dubbelstraffningsförbud att påföra en sanktionsavgift. Dessutom skulle en sådan återrapporteringsmöjlighet innebära att den enskilde riskerade att bli föremål för två separata i stort sett kompletta förfaranden. Det är enligt utredningens mening allmänt sett mindre lämpligt att på detta sätt låta samma lagöverträdelse bli föremål för bedömning inom två parallella sanktionssystem (jfr. också prop. 1993/94:186 s. 53). Såväl det straffrättsliga påföljdsystemet som det nu föreslagna administrativa sanktionssystemet riskerar att förlora i legitimitet om ett ärende skickas fram och åter mellan de förmånshandläggande organisationerna och rättsväsendet. Någon återrapporteringsmöjlighet av denna innebörd bör inte införas.

*Återrapportering i samband med beslut att inte väcka åtal?*

Ett alternativ skulle kunna vara en återrapportering i samband med att åklagaren fattar beslut enligt 23 kap. 20 § rättegångsbalken att inte väcka åtal. Ett sådant beslut kan grundas på att brott inte kan styrkas. Enligt utredningens mening bör det dock inte heller i dessa fall införas någon möjlighet till återrapportering. Precis som i alternativet ovan skulle en sådan ordning innebära att den enskilde riskerar att bli föremål för två separata tämligen kompletta förfaranden. Därtill kommer de svårigheter som följer av att beslut om att inte väcka åtal kan ändras efter överprövning. Dessa problem utvecklas nedan i samband med att utredningen överväger om återrapportering bör kunna ske efter ett beslut om att lägga ned en förundersökning.

*Återrapportering då förundersökning läggs ner?*

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara en återrapporteringsmöjlighet i samband med nedläggande av förundersökning enligt 23 kap. 4 eller 4 a §§ rättegångsbalken.

Ett argument emot en sådan ordning är att det finns en risk för svåröverskådliga konsekvenser. Det hänger samman med att ett beslut om exempelvis förundersökningsbegränsning alltid kan överprövas. Överprövningen kan resultera i att ärendet tas upp igen, eller att det visserligen läggs ner men på en annan grund. Om återrapportering tillåts i vissa fall men inte i andra kan det uppstå situationer där ett ärende först läggs ner på en grund som inte kan leda till återrapportering, men sedan efter överprövning läggs ner på en grund som kan leda till återrapportering. En sådan ordning kommer med all sannolikhet att framstå som märklig för den enskilde. Den omvända situationen – dvs. att överprövningen leder till nedläggning på en grund som inte medger återrapportering, kan leda till ett behov av omprövning av en tidigare ålagd sanktionsavgift. Problemen skulle dock kunna undvikas om återrapportering alltid vore möjlig. Det finns därför skäl att närmare fundera över om det föreligger något behov av en möjlighet till återrapportering i de fall då en förundersökning läggs ned.

Av 23 kap. 4 § rättegångsbalken följer att en förundersökning kan läggas ner bl.a. om brott inte kan styrkas eller om gärningen är preskriberad. När det gäller möjlighet till återrapportering vid

nedläggning av en förundersökning på den grunden att brott inte kan styrkas finns det enligt utredningens mening en risk för att en sådan ordning skulle kunna framstå som märklig och inkonsekvent för den enskilde. Här blir det i viss utsträckning fråga om dubbla förvaranden, vilket bör undvikas. En sådan ordning bör alltså inte införas. Man skulle möjligen kunna tänka sig en situation med återrapportering i fall där det misstänkta brottet är preskriberat. Preskriptionstiden för bidragsbrott av normalgraden är fem år. Enligt utredningens förslag kommer sanktionsavgiften att preskriberas efter tre år. Mot bakgrund av att det i de flesta fall torde vara så att även möjligheten att påföra sanktionsavgift skulle ha preskriberats, när det konstateras att ansvar för brottet preskriberats saknas det i praktiken behov av en sådan ordning.

Enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken kan förundersökningsbegränsning ske på den grunden att fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Enligt Åklagarmyndighetens rättsPM 2010:2 bör förundersökningsbegränsning på denna grund övervägas särskilt om beloppet understiger 300 kronor. Det tämligen låga beloppet innebär att antalet fall som kan bli utan en sanktion om det inte införs en möjlighet till återrapportering kan förväntas bli ytterst begränsat. Det kan vidare noteras att utredningens förslag innebär att sanktionsavgift inte ska påföras om det belopp som har eller hade kunnat betalas ut felaktigt är obetydligt (se avsnitt 6.10). Någon återrapporteringsmöjlighet för de nu aktuella fallen behövs alltså inte.

Vidare kan enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken förundersökningsbegränsning göras på den grunden att det kan antas att åtal för brottet inte skulle ske till följd av åtalsunderlåtelse i enlighet med vad som föreskrivs i 20 kap. rättegångsbalken och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ner. Den första begränsningsgrunden enligt denna bestämmelse är att det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Som framgått ovan är det fråga om mycket få fall. I praktiken handlar det om de fall som bedöms som ringa eller vårdslösa men trots det undantagsvis anmäls till polis och åklagare av den förmånshandläggande instansen eller lett till förundersökning efter initiativ från annat håll. Dessa fall får antas vara mycket få. Någon återrapportering behövs alltså inte i de fallen. En ytterligare begränsningsgrund som åsyftas i den nyss nämnda

bestämmelsen är att den misstänkte har begått ett annat brott och att det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Enligt utredningens mening har åklagaren med ett sådant ställningstagande gjort en bedömning av vad samhällets reaktion lämpligen bör vara. Någon återrapporteringsmöjlighet behövs alltså inte heller i dessa fall.

Det finns ytterligare möjligheter till förundersökningsbegränsning, men dessa tillämpas så sällan att de inte utgör något egentligt skäl för en återrapporteringsmöjlighet.

Sammantaget blir utredningens bedömning att det inte bör införas någon återrapporteringsmöjlighet när förundersökningen läggs ner.

#### *Återrapportering fram till dess misstanke delgetts eller till dess förundersökning inletts?*

En återrapportering skulle kunna vara möjlig fram till dess att förundersökning inletts eller fram till dess att den enskilde delgivits misstanke om brott. Enligt vad utredningen erfarit är det dock numera endast sällan förekommande att en anmälan om ett misstänkt bidragsbrott inte leder till beslut om att inleda förundersökning; anledning att misstänka brott finns så gott som alltid. Detsamma gäller i fråga om delgivning av misstanke. En sådan återrapporteringsmöjlighet skulle få en ytterst begränsad effekt och föreslås därför inte.

#### *Rapportering till myndighet eller arbetslöshetskassa av ärenden som har initierats av annan*

Som har berörts i avsnitt 6.6 kan det i ett fåtal fall förväntas förekomma att ett misstänkt bidragsbrott upptäcks av polisen under utredning av annan misstänkt brottslighet, eller att ett misstänkt bidragsbrott anmäls av en utomstående. På samma grunder som anförts ovan bör inte heller i ett sådant fall, sedan förundersökning inletts, rapportering få ske till en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa för ställningstagande till frågan om sanktionsavgift.

### *Sammanfattning*

En återrapportering från polis och åklagare till den anmälade statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan, för ställningstagande till frågan om sanktionsavgift, skulle kunna utsätta den enskilde för två separata förfaranden och orsaka svåröverblickbara konsekvenser vid nedläggning av förundersökning. Dessutom har åklagaren vid en del fall av nedläggning av förundersökning tagit ställning till vad samhällets samlade reaktion bör vara, och en återrapportering är i de fallen inte behövlig. Vidare skulle det endast i ett fåtal fall kunna komma i fråga att sanktionsavgift påförs efter återrapportering. Återrapportering för påförande av sanktionsavgift bör således inte kunna ske. Av samma skäl bör det inte heller införas någon möjlighet till återrapportering när en förundersökning inletts på grund av annat än anmälan från en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

## 6.8 Konkurrensfrågor

**Utredningens bedömning:** I fall då sanktionsavgift har beslutats bör samma händelse lämpligen inte medföra ansvar för brott enligt 9 kap. eller 15 kap. 10 § brottsbalken. Däremot bör det inte påverka förutsättningarna för ansvar för brott enligt 14 kap. brottsbalken.

### *Bedrägeribrott i 9 kap. brottsbalken*

Bidragsbrottslagen har genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp företräde framför bedrägeribestämmelsen i brottsbalken (grundsatsen om *lex specialis*). Om bidragsbrottslagen är tillämplig ska alltså brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri inte tillämpas. När det gäller ringa och vårdslösa bidragsbrott kommer dock det straffrättsliga ansvaret enligt bidragsbrottslagen vanligtvis att ersättas av sanktionsavgiften. Mot den bakgrunden skulle det kunna ifrågasättas om straff för bedrägeri skulle kunna ådömas eftersom något straff enligt bidragsbrottslagen alltså inte kommer i fråga.

Utredningens avsikt är dock att så inte ska bli fallet. Det förhållandet att det straffrättsliga ansvaret enligt bidragsbrottslagen

vanligtvis kommer att ersättas av en sanktionsavgift i fråga om de ringa och de vårdslösa bidragsbrotten innebär alltså inte att åtal för bedrägeri ska väckas. Enligt utredningens mening behövs det inte någon särskild bestämmelse om det.

#### *Bestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken*

För det fall ett bidragsbrott begåtts genom användande av en falsk handling och trots detta inte är att rubricera som grovt bidragsbrott, döms i konkurrens för både bidragsbrott och exempelvis urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. Om en gärning också innefattar osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för bidragsbrott. Om en gärning innefattar såväl vårdslöst bidragsbrott som vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för vårdslöst bidragsbrott. Ett bidragsbrott konsumerar ett efterföljande olovligt förfogande enligt 10 kap. 4 § brottsbalken. (prop. 2006/07:80 s. 80)

Frågan är då vad som ska gälla i de fall där ansvaret för ringa eller vårdslöst bidragsbrott ersätts av en sanktionsavgift. Ska straffansvar kunna komma i fråga för brott enligt 14 kap. och 15 kap. brottsbalken?

Det kan tyckas vara tveksamt om en sådan ordning skulle vara förenlig med Europakonventionens dubbelbestraffningsförbud. Europadomstolen har i fallet *Zolotukhin mot Ryssland* (no 14939/03, den 10 februari 2009) tagit ställning för att artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll ska förstås som ett förbud mot åtal eller rättegång för ett andra "brott" i den mån som detta härrör från *identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma*. Europadomstolen ansåg att bedömningen ska utgå från de fakta som bildar en *uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vars existens måste bevisas för att en fällande dom ska uppnås eller ett straffrättsligt förfarande inledas* (se vidare NJA 2010 s. 168).

Utredningen kan dock konstatera att de fakta som ligger till grund för sanktionsavgiften inte är samma fakta som ligger till grund för ansvaret för exempelvis urkundsförfalskning. Sanktionsavgiften bygger på att den enskilde lämnat en oriktig uppgift. Straffet för urkundsförfalskning baseras i stället på att den enskilde exempelvis har skrivit en läkares namn på ett intyg. Att han eller

hon må ha lämnat in ett sådant intyg för att underbygga ett påstående om exempelvis arbetsförmåga ändrar inte på det.

Enligt utredningens mening är alltså skyddsintresset för bidragsbrott inte detsamma som för de brott som finns upptagna i 14 kap. brottsbalken. Enligt utredningens bedömning bör Europakonventionens dubbelbestraffningsförbud således inte utgöra något hinder mot åtal enligt 14 kap. brottsbalken i de fall där en sanktionsavgift ålagts.

I praktiken blir dock de nu nämnda möjligheterna att väcka åtal för exempelvis urkundsförfalskning inte särskilt betydelsefulla. Det hänger samman med att om exempelvis en falsk handling använts kan det i regel antas att brottet inte var ringa eller begicks av grov oaktsamhet. Det betyder i sin tur att dessa fall kommer att anmälas till polis och bli föremål för sedvanlig lagföring.

Beträffande 15 kap. 10 § brottsbalken, osann försäkran och vårdslös försäkran, kan det konstateras att skyddsintresset i stort sett är detsamma som för den sanktionsavgift som nu föreslås. Utredningens avsikt är inte att såväl sanktionsavgift som straffrättsligt ansvar enligt 15 kap. 10 § brottsbalken ska kunna påföras. Någon särskild regel om detta behövs enligt utredningens mening inte. Om det utöver misstanke om bidragsbrott även finns misstanke om brott enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör gärningen anmälas enligt 6 § bidragsbrottslagen.

## 6.9 Sanktionsavgiftens storlek

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgiften ska bestämmas till 20 procent av summan, före eventuellt avdrag för skatt, av den ekonomiska förmån som på grund av lämnande av oriktig uppgift eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt har betalats ut felaktigt.

Detsamma ska gälla om lämnande av oriktig uppgift eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt skulle ha lett till felaktig utbetalning om uppgiften eller underlåtenheten hade lagts till grund för utbetalning. Sanktionsavgiften får i dessa fall inte beräknas på mer än närmast följande utbetalning.

*På vilket sätt ska sanktionsavgiften beräknas?*

När utredningen nu har att ta ställning till sanktionsavgiftens storlek blir frågan vilka faktorer som bör kunna inverka på storleken och hur avgiften i det enskilda fallet ska räknas ut.

I fråga om såväl miljösktionsavgifter som sanktionsavgifter på yrkesfiskets område gäller att sanktionsavgiftens storlek bestäms av regeringen. När avgifternas storlek bestäms sker det med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och den överträdde bestämmelsens skyddsintresse.

När det gäller den nu föreslagna sanktionsavgiften skulle det möjligen kunna hävdas att *skyddsintresset* varierar mellan olika typer av förmånsutbetalningar. Således skulle exempelvis utbetalningar inom socialförsäkringens område hypotetiskt kunna anses ha ett starkare skyddsintresse än exempelvis utbetalningar inom studiehjälpen. En annan hypotetisk möjlighet är att förmåner av försäkringskaraktär där den enskilde själv bidrar till finansieringen skulle kunna anses som antingen mer eller mindre skyddsvärda än helt skattefinansierade förmåner. Enligt utredningens mening måste dock skyddsintresset bedömas vara detsamma inom hela det område där sanktionsavgiften föreslås bli aktuell. De utbetalningar som enligt utredningens förslag omfattas av sanktionssystemet utgör de centrala delarna av trygghetssystemen. Det finns inte anledning att bedöma någon av dessa förmåner som mer eller mindre skyddsvärd än de övriga. Det intresse som ska skyddas är således detsamma i samtliga de fall där en sanktionsavgift föreslås kunna komma i fråga. Sanktionsavgiften ska uteslutande vara aktuell vid oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt. Det finns med andra ord inte anledning att låta avgiften variera beroende på om den oriktiga uppgiften lämnats till exempelvis CSN eller till en arbetslöshetskassa. Utredningens slutsats blir därför att den aktuella bestämmelsens skyddsintresse inte bör läggas till grund för bedömningen av hur stor avgiften bör vara.

Den andra parametern som används vid beräkningen av storleken på sanktionsavgifterna inom fisket och miljösktionsavgifterna är *överträdelsens allvar*. Här kan det konstateras att det i fråga om sanktionsavgifter inom trygghetssystemen finns ett enkelt sätt att mäta överträdelsens allvar, nämligen genom att ta fasta på det belopp som har eller kunde ha betalats ut felaktigt. Det skulle naturligtvis i och för sig kunna invändas att det felaktigt



utbetalda beloppet är ett trubbigt sätt att värdera allvaret eftersom det inte ger utrymme för bedömningar av den enskildes subjektiva förutsättningar. Sanktionsavgiften ska dock – som framgår av kapitel 4 – utgå oberoende av uppsåt eller oaktsamhet. Med en sådan ordning finns det inte skäl att låta avgiftens storlek påverkas av de insikter och kunskaper som den enskilde hade. I stället kan den enskildes personliga förutsättningar beaktas inom ramen för de befrielsegrunder som behandlas i avsnitt 6.13.

Det skulle vidare kunna invändas att det kan förekomma situationer där det finns anledning att vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek beakta även andra omständigheter än storleken av det belopp som riskerat att betalas ut felaktigt. Exempelvis kan ett regelverk vara mycket svåröverskådligt, eller den förmånsberättigade av personliga skäl ha svårt att sätta sig in i regelverket. Att låta fastställandet av sanktionsavgiftens storlek bli beroende av även sådana faktorer kan dock förväntas leda till att huvuddragen i regelverket blir otydligt, vilket leder till minskad förutsebarhet. Även dessa och liknande omständigheter bör enligt utredningens mening i stället beaktas inom ramen för de befrielsegrunder som föreslås.

Det faller sig således naturligt att låta överträdelsens allvar bedömas utifrån det belopp som riskerades. En överträdelse som riskerat att leda till, eller har medfört, utbetalning av ett högre belopp bör föranleda en högre sanktionsavgift än en överträdelse som har eller hade kunnat resultera i en lägre utbetalning. En sanktionsavgift kopplad till överträdelsens ”storlek” kan tillämpas på ett enhetligt och okomplicerat sätt av de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som har att besluta om en sanktionsavgift. En avgift utformad på detta sätt kan således förväntas gynna intresset av förutsebarhet och likabehandling. Utredningens slutsats blir således att sanktionsavgiften bör kopplas till det aktuella beloppets storlek.

#### *Avgiften bör utgöra en procentuell andel av förmånsbeloppet*

Frågan blir då hur en ordning där avgiften kopplas till det riskerade beloppet ska se ut. Inom *skattetilläggets* område är sanktionsbeloppet kopplat just till överträdelsens omfattning. När skattetillägget först infördes togs tillägget i fråga om inkomst- och förmögenhetsskatten i alla situationer ut med 50 procent av det

skatte- eller avgiftsbelopp som skulle ha undandragits, och i fråga om de indirekta skatterna och arbetsgivaravgifterna med 20 procent. Det uppmärksammades dock snart att reglerna var alltför kategoriska och redan från och med 1977 års taxering infördes en lägre avgiftsnivå för vissa fall (se Karin Almgren, och Börje Leidhammar, Skattetillägg och skattebrott, Norstedts Juridik AB 2006, s. 80, med där gjorda hänvisningar till prop. 1971:10 och 1976/77:92). Därefter skedde successiva nyanseringar och skattetillägg utgår i dag med huvudsakligen följande belopp. Enligt *taxeringslagen*, som innehåller regler om främst fastställelse av underlaget för att ta ut skatt eller avgift, är skattetillägget 40 procent av sådan skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts den skattskyldige. Beträffande mervärdesskatt är procentsatsen i stället 20 procent av den skatt som felaktigt skulle ha tillgodoräknats den skattskyldige. Tillägget ska dock i stället beräknas till tio procent, eller i fråga om mervärdesskatt fem procent, när den oriktiga uppgiften har rättats eller hade kunnat rättas med ledning av kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för Skatteverket och som har varit tillgängligt för verket före utgången av november månad taxeringsåret. Om den oriktiga uppgiften består i att ett belopp har hänförs eller kan antas komma att hänföras till fel taxeringsår eller fel redovisningsperiod ska tillägget beräknas efter tio procent eller, i fråga om mervärdesskatt, fem procent. Enligt *skattebetalningslagen*, som gäller vid bestämmande, debitering, redovisning och betalning av skatt m.m., är tillägget 20 procent av den skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts eller felaktigt skulle ha tillgodoräknats den skattskyldige. Tillägget ska beräknas efter fem procent när Skatteverket har rättat eller hade kunnat rätta den oriktiga uppgiften med ledning av kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för verket och som har varit tillgängligt för verket före utgången av året efter beskattningsåret. Till den del den oriktiga uppgiften består i att ett belopp hänförs eller kan antas komma att hänföras till fel redovisningsperiod, ska tillägget beräknas efter två eller fem procent.

Frågan är då om det är lämpligt att – i linje med vad som gäller i fråga om skattetillägget – bestämma sanktionsavgiftens storlek till en procentsats av det belopp som betalats ut felaktigt eller som kunde ha betalats ut felaktigt. En sådan ordning skulle vara såväl förutsebar för den enskilde, som tämligen enkel att tillämpa för statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshets-

kassor. En konstruktion med en procentsats skulle dessutom beakta intresset av proportionalitet mellan den oriktiga uppgiften och sanktionsavgiften. Någon särskild nackdel med att beräkna sanktionsavgiften som en procentsats har utredningen inte kunnat finna.

Utredningens slutsats blir alltså att sanktionsavgiften bör bestämmas till en procentsats av det belopp som betalats ut eller kunnat betalas ut felaktigt. Beräkningen bör göras på beloppet före eventuellt avdrag för skatt.

Slutligen kan det nämnas att det under utredningsarbetet har ifrågasatts om det inte skulle vara möjligt att koppla sanktionsavgiftens storlek till kostnaden för förfarandet. Enligt utredningens mening bör en sådan lösning inte väljas. Avsikten är inte att avgiften ska finansiera sanktionssystemet. I stället ska avgiftens storlek bestämmas utifrån bl.a. överväganden om prevention.

#### *Finns det behov av flera procentsatser?*

Den nu föreslagna sanktionsavgiften kommer att aktualiseras på flera olika rättsområden. Dessutom kommer de fall där avgift påförs att variera avsevärt i fråga exempelvis det undandragna beloppet. Det kan också förutses att en del personer kommer att åläggas avgift vid flera tillfällen. Mot den nu angivna bakgrunden finns det skäl att överväga om det behövs flera olika procentsatser för att beräkna sanktionsavgiften.

Här måste framför allt kraven på förutsebarhet och enkelhet beaktas. För att tillgodose dessa krav bör regleringen inte utformas på ett alltför detaljrikt sätt, med olika procentsatser att tillämpa i olika situationer. Det saknas skäl att bedöma vissa bestämmelser inom trygghetssystemens område som mer skyddsvärda än andra. Dessutom ska sanktionssystemet enligt utredningens förslag tillämpas av flera statliga förvaltningsmyndigheter, alla kommuner och de 32 arbetslöshetskassorna. På detta sätt skiljer sig förutsättningarna markant från förutsättningarna på skattetilläggets område, där endast Skatteverket fattar beslut. Detta talar för en ordning med en bestämd procentsats som är densamma i samtliga fall oberoende av vilken förmån som är aktuell.

En särskild fråga i detta sammanhang är om det bör införas skilda procentsatser för dels dem som för första gången lämnar oriktiga uppgifter, och som således inte tidigare har ålagts sank-

tionsavgift, och dels dem som tidigare lämnat oriktiga uppgifter och tidigare ålagts sanktionsavgift. På det straffrättsliga området finns det flera exempel på bestämmelser som på motsvarande sätt syftar till att skärpa reaktionen vid återfall. Inom det nu aktuella systemet skulle det i och för sig kunna hävdas att den som för första gången ertappas med att ha lämnat en felaktig uppgift kanske kan tillrättas genom en lägre avgift än andra. Den låga avgiften skulle då fungera som en varning samtidigt som han eller hon skulle kunna erinras om att avgiften blir högre vid en eventuell upprepning. Mot att göra en sådan åtskillnad talar dock bl.a. intresset av enkelhet och förutsebarhet. Regelverket ska tillämpas av många olika myndigheter och organisationer. Dessutom riskerar det att bero på ren slump om en beslutande statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa känner till en tidigare sanktionsavgift; något register bör som framgår av kapitel 11 inte införas. Dessutom kommer det att krävas en komplicerad reglering om avgiften ska kunna skäras i de fall där "återfallet" består i en lagöverträdelse som inte omfattas av sanktionssystemet utan ska polisanmälas. Slutligen ska det framhållas att utrymmet för variationer i de flesta fall blir litet eftersom en minimiavgift bör gälla (se avsnitt 6.10). Enligt utredningens mening bör inte regler om sådan åtskillnad som nu diskuteras införas.

#### *Hur hög bör procentsatsen vara?*

Utredningen anser att avgiften ska vara så hög att den kan antas få en preventiv effekt. Avgiften måste uppfattas som kännbar. Samtidigt får avgiften inte bli så hög att den kan uppfattas som oproportionerlig i förhållande till det fel som begåtts. I många fall blir det ju fråga om ageranden där endast "vanlig" oaktsamhet kan läggas den enskilde till last och som alltså inte är straffbelagda. I sammanhanget kan en jämförelse göras med skattetillägg som i huvudfallet är antingen 20 procent eller 40 procent av det undanhållna beloppet.

Avgiftens storlek måste bestämmas efter en avvägning mellan intresset av prevention och kravet på proportionalitet. Någon närmare vägledning för den bedömningen – i form av exempelvis studier om preventiv effekt – har utredningen inte kunnat finna. Det kan dock konstateras att de förmåner som nu är aktuella i många fall utgör den enskildes hela försörjning under det att skatt

beräknas som endast en del av inkomsten. Att bestämma avgiftens storlek till 40 procent – den högsta nivån för skattetillägg – framstår i det perspektivet som allt för strängt. Utredningen finner vid en samlad bedömning att sanktionsavgiften bör bestämmas till 20 procent av det belopp som har betalats eller kunde ha betalats ut felaktigt.

#### *Beräkning av sanktionsavgift när det skett en felaktig utbetalning*

I de fall där en felaktig utbetalning har skett torde det normalt inte uppkomma några svårigheter när det gäller att avgöra på vilket belopp sanktionsavgiften ska beräknas. Avgiften ska beräknas på det belopp som har betalats ut felaktigt.

En särskild svårighet när det gäller avgiftsberäkningen kan dock tänkas uppkomma i de fall då avgift ska åläggas på grund av underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt. Det beror på att det finns förmåner där det är svårt att slå fast när i tiden som anmälningsplikten borde ha fullgjorts. Studiemedelsområdet är ett sådant område. Den studerande får ha inkomster upp till ett fribelopp utan avdrag på studiemedlen. Eftersom studiemedel betalas ut löpande kan det bl.a. uppkomma fall där de första utbetalningarna görs vid en tidpunkt då den studerandes inkomster håller sig under fribeloppet. Mot slutet av ersättningsperioden kan inkomsterna dock ha uppgått till sådana belopp att det inte alls finns någon rätt till studiemedel. CSN får ingen annan information om de studerandes inkomst än en taxeringsuppgift från Skatteverket och den uppgiften lämnas inte förrän året efter det år som studiemedlen betalats ut. Först då återkrävs det felaktiga beloppet. Om den studerande inte lämnar in en specifikation av när inkomsten överskred fribeloppet kommer CSN i praktiken att ha svårt att avgöra vid vilken tidpunkt under en ersättningsperiod som studenten skulle ha anmält att inkomsterna ändrats.

Det skulle mot denna bakgrund kunna övervägas att införa en ordning där sanktionsavgift får beräknas på hela det belopp som det kan konstateras att den enskilde inte varit berättigad till. Detta skulle innebära att avgiften beräknades oberoende av om någon eller några utbetalningar var riktiga vid respektive utbetalningstidpunkt.

I avsnitt 6.3 har utredningen funnit att sanktionsavgift endast bör få tas ut beträffande utbetalningar som gjorts efter det att en

anmälan borde ha gjorts. Det kan således bara bli aktuellt med sanktionsavgift om det är utrett att det återstår någon utbetalning efter det att anmälningsplikten inträtt. Att bevissvårigheter kan uppkomma motiverar inget avsteg från det ställningstagandet. Om det inte låter sig utredas när anmälningsplikten uppkom och det därför är oklart om det återstod någon utbetalning i tiden därefter bör beslut om avgift alltså inte fattas.

#### *Beräkning av sanktionsavgift när det inte skett någon felaktig utbetalning*

I de fall där utbetalning inte har skett kan beräkningen av sanktionsavgiften bli mer problematisk. Hur vet man vilket belopp som hade kunnat betalas ut felaktigt om inte oriktigheten hade upptäckts?

I vissa fall avser den oriktiga uppgiften eller den underlåtna anmälan endast någon eller några enstaka kommande utbetalningar. Ett exempel kan vara en ansökan om tillfällig föräldrapenning avseende en enstaka dag. Ett annat exempel kan vara en ansökan om studiemedel, där det kan röra sig om ett fåtal kommande utbetalningar under ett läsår. I fall som dessa framstår det som enkelt att slå fast vilka kommande men ännu icke genomförda utbetalningar som kan läggas till grund för beräkningen.

I andra fall kan dock en oriktig uppgift leda till utbetalningar under en lång, eller till och med oöverskådlig, tid framöver. Ett exempel på detta kan vara utbetalningar inom pensionssystemet. I dessa situationer är det naturligtvis svårt att alls uppskatta hur många kommande utbetalningar som riskeras genom en oriktig uppgift eller en underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt. En korrigerande uppgift kan ju komma att lämnas in. Dessutom kan den enskilde av någon anledning förlora rätten till en förmån. I dessa fall framstår det inte som lämpligt att låta avgiften bli beroende av en beräkning baserad på ännu inte genomförda utbetalningar. En sådan ordning – som i praktiken skulle bli en ren spekulation om antalet kommande utbetalningar – bör inte införas.

En tänkbar lösning skulle kunna vara att begränsa underlaget för avgiftsberäkningen till ett visst antal kommande utbetalningar, exempelvis utbetalningar under ett halvår eller ett år. Enligt utredningens mening skulle dock även en sådan ordning i många fall bygga på lösa antaganden om antalet kommande utbetalningar.

Visserligen rör det sig här om en mer begränsad tid men det blir ändå svårt att säkert veta vad som egentligen riskerats genom den oriktiga uppgiften. Den enskilde kanske får en anställning och slutar uppbära studiemedel.

Den enda rimliga lösningen på det nu diskuterade problemet är enligt utredningens mening att sanktionsavgiften i de fall då någon utbetalning inte har skett alltid beräknas på enbart närmast följande utbetalning.

#### *Hur ska avgiften bestämmas när flera oriktiga uppgifter lämnats?*

En oriktig uppgift som orsakat eller kunnat orsaka en felaktig utbetalning bör i enlighet med utredningens förslag föranleda en sanktionsavgift. Det förekommer emellertid inte sällan att den som ansöker om en förmån lämnar oriktiga uppgifter vid flera tillfällen. Det kan gälla inom samma förmån på det sättet att den som begär arbetslöshetsersättning lämnar oriktiga uppgifter på de s.k. kassakorten under en längre period. Ett annat exempel är upprepade ansökningar om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Man kan också tänka sig att en person under en period ansöker om flera förmåner hos Försäkringskassan och att det först senare visar sig att det i flera ärenden lämnats oriktiga uppgifter.

Frågan blir då vilken betydelse det bör få för sanktionsavgiftens beräkning att det lämnats flera oriktiga uppgifter. Ska – i linje med den ”påföljdsrabatt” som förekommer inom straffrätten – ett stort antal oriktiga uppgifter leda till att den samlade avgiften blir lägre än vad den hade blivit om respektive fel föranlett avgiftsbeslut vid olika tillfällen?

En utgångspunkt för övervägandena i dessa frågor måste vara att regelverket ska vara enkelt att tillämpa för de beslutande statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Samtidigt måste regelverket ge utrymme för att ålägga avgifter som är proportionerliga i förhållande till lagöverträdelsen.

I huvudsak finns det två sätt att lösa dessa frågor på. Det ena är att ett avgiftsbeslut fattas för varje oriktig uppgift eller för varje förmånsslag. Det andra alternativet är att de handläggande organisationerna fattar ett beslut om en gemensam avgift för alla oriktiga uppgifter som rör förmåner som organisationen handlägger.

När det gäller det första alternativet där varje fel eller varje förmånsslag föranleder en avgift, kan flera minimiavgifter (se följande avsnitt) i något fall i och för sig leda till en oproportionerligt sträng reaktion. Effekterna av det kan dock mildras genom en tillämpning av befrielsegrunderna. Enligt utredningens mening bör utgångspunkten vara att det – i linje med det första alternativet – ska fattas ett beslut om sanktionsavgift för varje oriktig uppgift eller underlåtenhet som kunnat leda till en felaktig utbetalning. En sådan ordning är enkel, förutsebar och lättöverskådlig. Det kan dock undantagsvis tänkas förekomma fall där ett krav på att fatta flera beslut om sanktionsavgift skulle innebära ett onödigt administrativt merarbete, eller riskera att framstå som förvirrande för den enskilde. Regelverket bör lämna öppet för de handläggande organisationerna att i sådana undantagsfall fatta ett gemensamt beslut om avgift för flera oriktiga uppgifter. Utredningens slutsats blir därför att det inte bör införas någon särskild bestämmelse om hur avgiften ska beräknas i de nu aktuella fallen.

## 6.10 En minsta sanktionsavgift?

**Utredningens förslag:** Ett minsta belopp ska bestämmas för varje sanktionsavgift. Detta belopp ska bestämmas av regeringen.

**Utredningens bedömning:** Sanktionsavgiftens minsta belopp bör i dagens penningvärde vara 500 kronor.

*En minimiavgift bör bestämmas av regeringen*

Många av de belopp som riskerar att bli utbetalda på felaktiga grunder är små och skulle – vid en procentuell beräkning i enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 6.9 – medföra en försumbar sanktionsavgift. Exempelvis skulle en riskerad felaktig utbetalning om 100 kronor med en procentuell beräkning leda till en sanktionsavgift om 20 kronor. Att ett sådant resultat bör undvikas av kostnads- och effektivitetsskäl är självklart. Ett sätt att åstadkomma det skulle kunna vara att införa en bestämmelse om att sanktionsavgift inte ska tas ut om avgiften skulle uppgå till ett försumbart belopp. Enligt utredningens mening är dock detta en mindre lämplig lösning. Att lämna oriktiga uppgifter som kan leda



till att en ekonomisk förmån kan betalas ut felaktigt bör inte – bortsett från de undantagsfall som redovisas under avsnitt 6.12 – vara osanktionerat eller vara sanktionerat enbart genom återkrav.

Ett annat sätt att lösa problemet med mycket små sanktionsavgifter är att införa en bestämmelse av innebörd att sanktionsavgiften – för varje beslut om avgift – alltid ska uppgå till minst ett visst belopp.

En ordning utformad på detta sätt kan i och för sig få till följd att oriktiga uppgifter som lett till att endast ett litet belopp betalas ut felaktigt drabbas av en procentuellt strängare sanktion än oriktiga uppgifter som lett till att ett större belopp betalas ut felaktigt. Enligt utredningens mening motiverar dock det oriktiga uppgiftslämnandet som sådant att man i alla situationer tar ut en avgift om ett visst minsta belopp.

Frågan blir då hur en sådan minimiavgift ska konstrueras. En möjlighet är att koppla minimiavgiftens storlek till en andel av prisbasbeloppet. Därigenom skulle avgiftens storlek bli opåverkad av förändringar i penningvärdet. Å andra sidan framstår det som inte helt nödvändigt med en bestämmelse som skulle få till följd att minimiavgiften förändras med några få kronor årligen.

Utredningen anser att minimiavgiften bör bestämmas till ett fast belopp. För att undvika behov av lagändringar i takt med inflationen bör regeringen ges rätt att bestämma detta minsta belopp.

Frågan är då hur stort detta minimibelopp, sett till dagens penningvärde, lämpligen bör vara. Den lägsta bötespåföljd som i praktiken döms ut vid bidragsbrott, ringa brott, är 1 500 kronor. Därtill ska läggas avgift till brottsofferfonden med 500 kronor. Enligt utredningens mening är bötesbeloppet alltför högt för att tjäna som utgångspunkt vid bestämmande av minimiavgiftens storlek. En jämförelse skulle kunna göras med andra sanktionsavgifter, såsom miljöskattavgift eller sanktionsavgift på yrkesfiskets område. Det lägsta belopp som där valts, 1 000 kronor, är dock enligt utredningens mening även det alltför högt för att vara lämpligt inom trygghetssystemens område. Här ska även nämnas felparkeringsavgift, som ska bestämmas till minst 75 kronor. Detta belopp är enligt utredningens mening i stället alltför lågt för att användas inom ramen för den nu aktuella sanktionsavgiften.

Även i denna fråga måste en avvägning göras mellan intresset av prevention och kravet på proportionalitet. Om minimibeloppet, för varje beslut om sanktionsavgift, bestäms till 500 kronor kommer sanktionsavgiften för felaktigt utbetalda belopp som understiger

2 500 kronor alltid att uppgå till minimiavgiften. Samtliga fall av ringa bidragsbrott (när de inte undantagsvis överlämnas till åklagare) kommer alltså att leda till minimiavgift. Under förutsättning av att den enskilde har en inte helt obetydlig inkomst, eller att bidragsbrottet inte gäller ett helt litet belopp, kommer dock dagsbotsbeloppet att bli betydligt högre.

Enligt utredningens mening framstår 500 kronor som en lämplig nivå på minimiavgiften tills vidare.

## 6.11 En högsta sanktionsavgift?

**Utredningens förslag:** En statlig förvaltningsmyndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa får inte påföra någon mer än ett halvt prisbasbelopp i sanktionsavgift för ett kalenderår.

När det gäller sanktionsavgiftens storlek måste det också övervägas om det bör införas en maximigräns för avgiften. En sådan gräns finns för såväl miljöstraffavgift, 1 000 000 kronor, som för sanktionsavgift på yrkesfiskets område, 30 000 kronor. För skatte-tillägg finns det inte någon sådan begränsning.

En maximigräns bidrar till att det blir tydligt att sanktionssystemet avgränsas till mindre allvarliga fel och att grövre fel är en fråga för rättsväsendet. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att beslutande organisationer av så vitt skilda karaktärer som det är fråga om här ges möjlighet att fatta beslut om alltför ingripande sanktioner.

Det skulle kunna anföras skäl som talar emot att det införs en maximigräns. I de fall som gäller ringa gärningar finns det inget större praktiskt behov av att införa någon maximigräns för avgiften eftersom avgiftsberäkningen kommer att baseras på ganska låga belopp. En annan invändning är att det knappast finns något större behov av en sådan begränsning eftersom det kan förutsättas att i de fall där det felaktigt utbetalda beloppet är lite högre så kommer det i stor utsträckning, om det inte rör sig om oaktsamhet som inte är grov, att göras en anmälan till polisen och i de fallen blir avgift inte aktuell av det skälet. En ytterligare invändning är att en maximigräns kan innebära att det i vissa fall uppkommer en "mängd-rabatt". Men också i de fall där många oriktiga uppgifter lämnats kan det förutsättas att det ofta bör göras en anmälan. Det finns

alltså inget behov av att förhindra en ”mängdrabatt”. Slutligen skulle det kunna inträffa att maximibeloppet utnyttjats och att det därefter framkommer ytterligare en oriktig uppgift. En sådan situation kan dock lösas så att polisanmälan görs för den uppgiften om förutsättningar finns för det.

Ett alternativ till en maximigräns skulle kunna vara att beslutande statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor i stället får använda befrielsegrunderna (se avsnitt 6.13) om en sanktionsavgift bedöms bli för hög. Detta skulle dock enligt utredningens mening inte fullt ut tillgodose intresset av en tydlig avgränsning. En maximigräns syftar till att sätta ett absolut tak för hur höga sanktionsavgifter som kan påföras.

Frågan om det bör gälla en maximigräns för sanktionsavgiften blir beroende av en avvägning av det som nu sagts. Här finner utredningen att skälen för en gräns väger tyngre än skälen emot. En maximigräns bör alltså införas.

Nästa fråga är då hur maximibeloppet bör beräknas och hur högt det bör vara. Enligt utredningens mening är det mest lämpligt att anknyta nivån till prisbasbeloppet. Justeringar behöver då inte göras i takt med förändringar i penningvärdet.

När det gäller frågan om hur hög maximinivån bör vara gör utredningen följande överväganden. Om man tänker sig en maximigräns på 10 000 kronor skulle felaktiga utbetalda belopp om högst 50 000 kronor kunna leda till sanktionsavgift. För att bedöma var gränsen bör dras utgår utredningen från statistikuppgifter avseende Försäkringskassan. Eftersom ett återkrav kan bygga på flera oriktiga uppgifter måste en viss försiktighet iakttas när dessa uppgifter används. Med denna reservation kan utredningen konstatera att det av dessa uppgifter – som avser 2009 – framgår att cirka två tredjedelar av återkraven avsåg belopp under 50 000 kronor. 10 procent av återkraven avsåg belopp mellan 50 000 kronor och 100 000 kronor och 18 procent av återkraven avsåg belopp mellan 100 000 kronor och 500 000 kronor. Fyra procent avsåg belopp över 500 000 kronor. Om taket för sanktionsavgiften sattes till 10 000 kronor skulle alltså i runda tal två tredjedelar av de felaktiga utbetalningarna från Försäkringskassan kunna leda till en sanktionsavgift. Det betyder att ganska många felaktiga utbetalningar skulle falla utanför systemet med en sådan ordning. Samtidigt måste man hålla i minnet att sanktionsavgift företrädesvis ska komma i fråga vid mindre allvarliga felaktigheter.

Enligt utredningens mening bör maximiavgiften kunna bestämmas till ett halvt prisbasbelopp. Basbeloppet för 2010 är 42 400 kronor. Med en sådan avgränsning kommer sanktionsavgift att kunna åläggas vid felaktiga utbetalningar som uppgår till 100 000 kronor. Det motsvarar drygt tre fjärdedelar av återkravsfallen.

Om det i ett enskilt fall för ett kalenderår redan har utgått maximiavgift från den aktuella statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan, och det därefter framkommer att ytterligare oriktiga uppgifter har lämnats för förmåner som beslutas av samma organisation, finns det alltså inget utrymme att inom ramen för avgiftssystemet ålägga en sanktion för det året. I dessa fall återstår att göra en polisanmälan. En sådan konsekvens av att det införs en maximigräns bedömer utredningen som rimlig.

## 6.12 Finns det situationer där sanktionsavgift inte bör tas ut trots att förutsättningarna är uppfyllda?

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgift ska inte tas ut vid rena skriv- eller räknefel, då frivillig rättelse skett eller om det belopp som har eller kunde ha betalats ut felaktigt är obetydligt.

I avsnitt 6.2 och 6.3 har utredningen funnit att sanktionsavgift inte ska tas ut om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker innan utbetalning av förmånen. Vidare har utredningen i avsnitt 6.5 kommit fram till att sanktionsavgift inte ska tas ut om en av två anmälningsskyldiga har fullgjort anmälningsskyldigheten. Slutligen har utredningen i avsnitt 6.7 gjort bedömningen att sanktionsavgift inte bör påföras om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har anmälts enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) eller beslut om att inleda förundersökning har fattats.

I detta avsnitt överväger utredningen om det finns ytterligare situationer där sanktionsavgift inte ska tas ut.

*Skriv- och räknefel*

Det kan förekomma att den enskilde i en ansökan gör sig skyldig till ett skriv- eller räknefel. Om skrivfelet eller räknefelet framgår av övriga handlingar som den enskilde har gett in ärendet bör det sällan eller aldrig komma i fråga att alls betrakta en sådan uppgift som oriktig (se avsnitt 6.2). Det är dock inte otänkbart att den situationen kan uppkomma att skriv- eller räknefelet inte framgår av övriga handlingar i ärendet. Om en felaktighet på detta sätt är en uppenbar felskrivning eller ett uppenbart räknefel framstår det som oproportionerligt att påföra den enskilde en sanktionsavgift.

*Frivillig rättelse*

Enligt 5 § bidragsbrottslagen ska den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas, inte dömas till ansvar enligt lagen. Enligt bidragsbrottslagens förarbeten motiveras denna bestämmelse bl.a. av att det yttersta syftet med en straffrättslig reglering avseende brott mot välfärdssystemen är samhällsekonomiskt i så måtto att systemen ska kunna upprätthållas även i ett längre perspektiv. Bestämmelsen om frivillig rättelse främjar detta syfte på det sättet att det kan leda till att en rättelse sker av en felaktig uppgift som den enskilde har lämnat i ett tidigare skede (prop. 2006/07:80 s. 85). Enligt utredningens mening är det lämpligt att på motsvarande sätt främja rättelser av oriktiga uppgifter inom tillämpningsområdet för sanktionsavgiften. Det är viktigt att det finns ett incitament för enskilda att frivilligt rätta felaktiga uppgifter. Även beträffande sanktionsavgiften bör det således införas en bestämmelse av innebörd att avgift inte ska tas ut om den enskilde frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas. Kravet på att rättelsen ska vara frivillig innebär att den måste vidtas innan den enskilde fått kännedom om att oriktigheten eller underlåtenheten uppmärksammas av beslutsorganisationen. Liksom är fallet i fråga om bidragsbrott ska åtgärden vidtas före utbetalning av förmånen.

*Avgift ska inte tas ut om ett obetydligt belopp riskerat att betalas ut felaktigt*

Som utredningen tidigare har betonat är det viktigt att även mindre allvarliga regelöverträdelser beivras. När det belopp som riskerat att utbetalas felaktigt är mycket litet är det dock inte ekonomiskt försvarbart att satsa resurser på ärenden om sanktionsavgift. Arbetsinsatserna och kostnaderna för att handlägga sådana ärenden och vid behov driva in en sanktionsavgift skulle bli oproportionerligt höga. Enligt utredningens mening bör det därför införas en bestämmelse om att sanktionsavgift inte ska tas ut om det belopp som har betalats eller kunde ha betalats ut felaktigt är helt obetydligt.

Hur lågt ska då det beloppet vara för att sanktionsavgift inte ska aktualiseras?

I fråga om vissa förmåner gäller att belopp under en viss gräns inte behöver återkrävas. Studiemedel under 300 kronor återkrävs inte. Återkrav efterges, enligt Försäkringskassans vägledning om återkrav (Försäkringskassans vägledning 2005:3, version 5, s. 40), vid krav på bruttobelopp under 1 000 kronor under förutsättning att felutbetalningen orsakats av Försäkringskassan eller att en försummelse från den enskilde kan anses ursäktlig. Reglerna om avstämning av preliminär sjukersättning innebär att belopp under 1 200 kronor vare sig ska återkrävas eller betalas ut. *Återkravsutredningen* har föreslagit en förändrad reglering, där regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela bestämmelser om att belopp under en viss gräns inte behöver återkrävas (SOU 2009:6 s. 247 ff.).

Enligt utredningens mening kan någon egentlig ledning inte hämtas från de ovan redovisade reglerna för återkrav. Det kan i detta sammanhang erinras om att utredningen föreslår en viss minsta sanktionsavgift (se avsnitt 6.10). Den närmare bedömningen av hur lågt beloppet ska vara för att sanktionsavgift inte ska aktualiseras bör överlämnas till rättstillämpningen. Utredningens bedömning är dock att bara mycket små belopp bör komma i fråga för denna undantagsregel. Någon särskild av regeringen fastslagen beloppsnivå bör inte införas.

### 6.13 Bör det införas regler om möjlighet till befrielse från sanktionsavgift?

**Utredningens förslag:** Befrielse från sanktionsavgift ska kunna ges om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften. Befrielse ska kunna ges helt eller delvis. Delvis befrielse kan ges med 25, 50 eller 75 procent.

#### *Befrielsegrunder*

I detta avsnitt övervägs i vilka situationer det bör bli aktuellt att underlåta att besluta om sanktionsavgift, trots att förutsättningarna för det i och för sig föreligger. Resonemangen tar alltså sikte på fall där det lämnats en oriktig uppgift, eller då någon inte fullgjort anmälningsskyldighet. Här bortses från fall då det enligt vad som sagts tidigare i detta kapitel inte ska påföras en sanktionsavgift.

De bestämmelser som avser de förmåner som omfattas av utredningens uppdrag är spridda i en mängd författningar och flera statliga och kommunala myndigheter och arbetslöshetskassorna har ansvar för administrationen av dem. Situationen kan visserligen i någon mån sägas ha förbättrats genom införandet av socialförsäkringsbalken men den gäller bara de förmåner som hör till socialförsäkringen. Det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilka uppgifter som efterfrågas och huruvida, eller i vilken utsträckning, han eller hon är berättigad till en viss förmån. Dessutom skulle det kunna göras gällande att det förekommer att informationsmaterial från myndigheter och arbetslöshetskassor i vissa avseenden är svåröverskådligt. Även om den enskilde nogtar del av informationsmaterialet är det således möjligt att han eller hon inte förstår vilka uppgifter som efterfrågas eller vilka krav som ställs för att man ska vara berättigad till en förmån. Den enskilde skulle därmed riskera att lämna felaktiga uppgifter som beror på rena olyckshändelser eller på att han eller hon missuppfattat vad som gäller i olika avseenden. Vidare kan en enskild som ansöker om en förmån från trygghetssystemen befinna sig i en mycket utsatt situation ekonomiskt och drabbas hårt av en sanktionsavgift. Avgiften kan dessutom komma att drabba tredje man – exempelvis den sökandes barn. Olika personer har vidare skilda förutsättningar

att tolka regelverk och information från myndigheter och arbetslöshetskassor.

De subjektivt präglade förhållanden som nu beskrivits kan inte komma under bedömning inom ramen för grundförutsättningarna för sanktionsavgiften eftersom den konstruerats utan krav på vare sig uppsåt eller oaktsamhet. Som framgått av kapitel 4 innebär den s.k. oskuldspresumtionen i Europakonventionen att den enskildes subjektiva förutsättningar måste kunna bli bedömda. Oavsett vilka krav konventionen ställer finns det skäl att anpassa regelverket så att enskilda inte ska drabbas alltför hårt. Ett framträdande krav är att det ska råda proportionalitet mellan felaktigheten och sanktionsavgiften.

Behovet av möjligheter till befrielse från sanktionsavgifter är delvis detsamma som bär upp reglerna om eftergift vid återkrav. Eftergiftsreglerna i fråga om återkrav tar dock även sikte på väsentligt högre belopp än vad som blir aktuellt i fråga om sanktionsavgiften. Även om de grundläggande motiven är delvis desamma finns det sådana skillnader mellan eftergiftsfallen och de nu aktuella befrielsegrunderna att utredningen anser att övervägandena bör göras utan beaktande av om återkrav kan ske i motsvarande situation.

De frågor som utredningen nu har att ta ställning till är dels på vilken grund befrielse ska kunna ges, dvs. vilka behov och intressen som ska tillgodoses, och dels på vilket sätt befrielse ska ske. Ska nedsättning kunna ske med vilket belopp som helst, eller i stället till vissa bestämda nivåer?

#### *Vilka befrielsegrunder bör införas?*

Exempel på bestämmelser som innehåller befrielsegrunder finns i dag inom det regelverk som gäller skattetillägg. Den skattskyldige kan helt eller delvis befrias från skattetillägg om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp (se 5 kap. 14 § taxeringslagen och 15 kap. 10 § skattebetalningslagen). Härigenom anses bl.a. Europakonventionens oskuldspresumtion bli tillgodosedd. I lagtexten anges exempel på situationer som i normalfallet ska betraktas som ursäktliga eller oskäliga. I såväl ursäktlighetsfallen som oskälighetsfallen kan befrielse ges helt eller delvis (se vidare prop. 2002/03:106 s. 142 f. och 239).



Bestämmelserna om skattetillägg är konstruerade för att vara tillämpliga inom en mycket bred krets. Alla, såväl fysiska som juridiska personer, är skyldiga att under vissa förutsättningar betala skatt och riskerar – om förutsättningarna för det är uppfyllda – att påföras skattetillägg. Trygghetssystemens förmåner å andra sidan aktualiseras endast för fysiska personer och är för utbetalning typiskt sett beroende av att den enskilde frivilligt ansöker om dem.

Det finns också flera likheter. För både skattesystemet och trygghetssystemet är det av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Och på samma sätt som en skattskyldig kan den som ansöker om en förmån ha svårt att överblicka regelverkets krav.

Enligt utredningens mening är de förhållanden som bör omfattas av befrielsegrunderna i fråga om sanktionsavgifterna så pass likartade i förhållande till dem som gäller beträffande skattetillägget att konstruktionen av skattetilläggets befrielsegrunder utgör en lämplig utgångspunkt för utformningen av den nu aktuella sanktionsavgiftens befrielsegrunder. Genom att införa regler om att befrielse ska ges om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp, kan såväl oskuldpresumtionen som övriga hänsyn till den enskilde tillgodoses.

Regelverket bör i enlighet med detta resonemang utformas så att befrielse från sanktionsavgift kan meddelas om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Beträffande skattetillägget har bestämmelserna om befrielse konstrueras på så sätt att det i författningstexten anges sådana omständigheter som ska betraktas som tydliga exempel på situationer som ska bedömas som ursäktliga eller oskäliga. I fråga om de befrielsegrunder som utredningen nu överväger saknas det dock tillräckliga skäl för en sådan detaljerad konstruktion.

När bör då befrielse från sanktionsavgiften förekomma? I det följande redogör utredningen för sina överväganden i den frågan och beskriver ett antal exempel på när befrielse bör kunna ske. Givetvis kan det utöver de exempel som beskrivs finnas andra omständigheter som medför att en sanktionsavgift, eller full sanktionsavgift, framstår som oskälig, eller att den enskildes handlande eller underlåtenhet framstår som ursäktlig. Även i sådana fall måste befrielse från avgift kunna ges.

*Om ursäktlighetsfallen*

De bestämmelser som gäller de förmåner som skyddas av sanktionsavgiften finns i ett stort antal författningar. Här är det fråga om både lagar och förordningar samt myndighetsföreskrifter. För att underlätta för enskilda att förstå reglernas innebörd arbetar många statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor med informationsmaterial. På organisationernas hemsidor finns upplysningar om vad som gäller i olika avseenden. Även om det alltså på ett mer allmänt plan finns goda förutsättningar för att enskilda ska kunna ta reda på vad som gäller i fråga om rätten till en förmån och vilka skyldigheter som åvilar dem måste det konstateras att de enskilda som begär en förmån kan ha olika förutsättningar att fullgöra sin uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt. Den information som lämnas av den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan kan i vissa fall vara av mindre god kvalitet. En oriktig uppgift kan mot den bakgrunden i vissa situationer framstå som ursäktlig.

Enligt utredningens mening kan det urskiljas två typfall där det kan sägas vara ursäktligt att den enskilde lämnat en oriktig uppgift.

Det ena typfallet tar sikte på fall där den enskildes egna förutsättningar att leva upp till de krav som gäller är särskilt begränsade. Den enskilde kan exempelvis ha en allvarlig sjukdom som medför svårigheter att sätta sig in i det relevanta regelverket eller tillgodogöra sig information. Alderdom men i fråga om vissa förmåner också ungdom kan verka i samma riktning. Hänsyn bör alltså kunna tas sådana subjektiva förutsättningar. Ett exempel på en ursäktlig felaktighet eller underlåtenhet är således att den kan antas ha berott på den *enskildes ålder, hälsa eller liknande förhållande*.

Det andra typfallet tar sikte på de svårigheter som rent allmänt kan sägas föreligga att förstå innebörden av de regler som gäller. Här handlar det alltså inte om att den enskilde har särskilda svårigheter att sätta in i regelverket. Fokus ligger i stället på möjligheterna rent allmänt att bedöma vilka krav som gäller. Som exempel kan nämnas att informationsmaterial varit ofullständigt. Ett annat exempel kan vara att det aktuella regelverket är svårtillgängligt. Gemensamt för de nu angivna exemplen är att det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilka uppgifter som efterfrågas och i vilken utsträckning han eller hon är berättigad till en viss förmån. Ett ytterligare exempel på en ursäktlig felaktighet eller

underlåtenhet är således att den är sådan att den kan antas ha berott på att den enskilde har *felbedömt en materiell regel som reglerar förmånen*, eller har *felbedömt betydelsen av faktiska förhållanden*.

#### *Om oskälighetsfallen*

Utöver de ovan beskrivna fallen där det kan bedömas som ursäktligt att den enskilde lämnat en felaktig uppgift finns det situationer där det av andra skäl kan framstå som oskäligt att ta ut sanktionsavgift – eller att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp.

En sanktionsavgift kan för det första vara oskälig om *den inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller underlåtenheten*. Ett exempel på en situation där en sanktionsavgift kan vara oskälig på denna grund är om en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa fattar flera beslut om sanktionsavgift avseende en och samma person. Om det blir fråga om många små belopp, och minimiavgiften således åläggs vid varje beslut kan de sammanlagda sanktionsavgifterna komma att framstå som en oproportionerligt sträng sanktion jämfört med vad som hade blivit fallet om de felaktiga uppgifterna lett till en enda avgift. Om då ytterligare en avgift aktualiseras bör befrielse kunna komma i fråga. I övrigt bör vid tillämpningen av denna befrielsegrund hänsyn kunna tas såväl till vilken typ av uppgift det handlar om, som till den enskildes faktiska agerande. Exempelvis bör frivillig rättelse sedan ersättningen utbetalats i vissa undantagsfall kunna medföra befrielse på denna grund. Detsamma bör i vissa fall gälla för vårdnadshavare eller förmyndare som inför uppgiftslämnande har gjort vad som kan krävas för att inhämta information, men trots detta inte har lyckats.

En annan situation där det kan vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift är om *oskäligt lång tid har förflutit* efter det att myndigheten eller arbetslöshetskassan funnit anledning att anta att sanktionsavgift ska påföras, utan att den enskilde kan lastas för dröjsmålet. I de flesta fall torde det dock vara så att beslut om avgiften kan fattas tidigare än den tidpunkt då en straffrättslig sanktion såsom strafföreläggande eller dom i brottmål hinner meddelas. Detta är ju också ett syfte med reformen, reaktionen ska komma snabbare och därigenom få bättre genomslag. Dessutom bör det som framgår av avsnitt 7.2 införas en preskriptionsregel

som förhindrar att avgiftsfrågan aktualiseras alltför lång tid efter det att den felaktiga uppgiften lämnades.

Utöver de fall som nu beskrivits kan det tänkas uppkomma situationer där det med hänsyn till *den enskildes personliga förhållanden* framstår som oskäligt att ta ut sanktionsavgift. Även en sanktionsavgift som är proportionerlig i förhållande till felaktigheten eller underlåtenheten kan i ett enskilt fall drabba den berörde mycket hårt.

#### *Hel befrielse och nedsättning till viss del*

Frågan blir då på vilket sätt befrielse bör kunna ske. Att befrielse bör kunna ges helt eller delvis är till en början klart. Härigenom ges förutsättningar att dels beakta förutsättningarna i det enskilda fallet och dels ta hänsyn till att sanktionsavgiftens storlek ska stå i proportion till felaktigheten eller underlåtenheten.

Frågan är då om nedsättning ska kunna ske med ett för den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan valfritt belopp, vilket som helst, eller om nedsättning ska kunna ske enbart till vissa förutbestämda nivåer, exempelvis helt eller till hälften.

För att nedsättning ska kunna ske med ett helt valfritt belopp talar att möjligheten till befrielse ska ge utrymme för en nyanserad bedömning. Bestämmelserna bör med andra ord ges karaktären av en ventil som ska göra det möjligt att anpassa sanktionsavgiften till förutsättningarna i det enskilda fallet. Det skulle kunna hävdas att förutbestämda nivåer i lagstiftningen riskerar att leda till att det i vissa fall inte blir möjligt att sätta ned avgiften till en lämplig nivå. Motsvarande överväganden gjordes i fråga om skattetillägg av Skatteförfarandeutredningen i dess slutbetänkande (SOU 2009:58 s. 545ff.), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Där föreslogs att det inte skulle finnas några fastställda nivåer för delvis befrielse. I betänkandet anfördes särskilt att skattetillägg i vissa fall kan uppgå till ett mycket högt belopp. Utredningen kan dock konstatera att det beträffande de nu aktuella sanktionsavgifterna inte kan bli fråga om ett högre belopp än ett halvt prisbasbelopp (se avsnitt 6.11). Således finns, enligt utredningens mening, inte något starkt behov av att tillåta nedsättning till vilken nivå som helst.

Emot att låta befrielsen kunna ske till vilket belopp som helst talar att det inte bör komma i fråga att ålägga de organisationer som

ska handlägga frågan om avgift den typ av ”straffmätning” som det blir frågan om när några riktlinjer för nedsättning av avgiften inte uttryckligen anges i en bestämmelse. I stället talar intresset av att möjliggöra en likformig tillämpning av bestämmelserna och behovet av att upprätthålla kravet på förutsebarhet för att det bör införas fastställda nivåer för nedsättning. Detta behov är större när det gäller de sanktionsavgifter som nu är aktuella än på andra rättsområden. Det beror på att reglerna ska tillämpas dels av flera statliga förvaltningsmyndigheter, dels av alla kommuner och dels av arbetslöshetskassorna.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att det i lagtexten uttryckligen bör anges fastställda nivåer för delvis nedsättning av en sanktionsavgift. Beroende på tyngden av de skäl som motiverar befrielsen bör det vara möjligt att – förutom hel befrielse – sätta ned avgiften till en viss kvotdel, och då lämpligen till tre fjärdedelar, till hälften eller till en fjärdedel.

## 7 Beslut om sanktionsavgift

### 7.1 Beslutande organisation

**Utredningens förslag:** Den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån som sanktionsavgiften avser ska fatta beslut om avgiften.

I detta avsnitt överväger utredningen frågan om vilken organisation som ska fatta beslut om sanktionsavgiften.

*Den organisation som beslutar om förmånen bör också besluta om sanktionsavgifter*

Enligt utredningens direktiv ska utgångspunkten vara att de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om respektive förmån också ska fatta beslut om sanktionsavgift.

Ett tänkbart alternativ till en sådan lösning är att i stället låta allmän domstol besluta om sanktionsavgiften. En sådan ordning kräver att någon organisation ges i uppgift att väcka särskild talan om avgift.

Ett skäl för att låta domstol besluta i frågan skulle kunna vara att intresset av förutsebarhet och likabehandling skulle gynnas av att beslutsfattandet koncentrerades till ett mindre antal organisationer. Ett skäl emot en sådan ordning är dock att det skulle motverka intresset av en avlastning av domstolarna. Det kan även noteras att regeringen i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att en utgångspunkt vid bedömningen av var beslutanderätten i första instans ska ligga, bör vara att den ska ligga hos domstol främst när avgiftsskyldigheten beror på om en överträdelse har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade så att det finns utrymme

för betydande skönsmässiga bedömningar (se bl.a. prop. 2007/08:107 s. 32). När det gäller den nu föreslagna sanktionsavgiften är förhållandena inte sådana. Avgiften föreslås bli aktuell när vissa objektiva förutsättningar är uppfyllda. Avgiftsbeloppet föreslås vidare bli bestämt utifrån en procentsats av det belopp som riskerat att betalas ut felaktigt. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar är tämligen begränsat. Sammantaget finner utredningen att det inte finns skäl att låta domstol besluta om sanktionsavgiften.

Ett alternativ som förts fram när det gäller beslutsfattandet är att låta åklagare fatta beslut. Enligt utredningens uppfattning skulle dock hela systemet äventyras om samtliga fall där den handläggande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan upptäcker att en oriktig uppgift lämnats eller att någon underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet ska anmälas till åklagare för ett beslut i avgiftsfrågan. En bärande tanke med förslaget är ju att ärendena *inte* ska anmälas. Möjligen skulle det kunna övervägas att låta åklagare fatta beslut endast i sådana ärenden som en gång inletts hos rättsväsendet utan att det lett till beslut om att inleda förundersökning (jfr avsnitt 6.6 och 6.7). En sådan ordning skulle dock innebära att beslutsfunktionerna delades mellan de förmånshandläggande organisationerna och åklagaren, vilket inte framstår som ändamålsenligt. Sakkunskapen inom de aktuella områdena finns inte inom Åklagarmyndigheten. Sammantagningssvis bör åklagare inte ges möjlighet att fatta beslut i frågor om sanktionsavgift.

En annan tänkbar lösning skulle kunna vara att koncentrera beslutsfattandet till någon eller några av de handläggande statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Detta skulle visserligen gynna intressena av förutsebarhet och likabehandling. Det framstår dock som osäkert om myndigheterna och arbetslöshetskassorna har en tillräckligt ingående kunskap om varandras förmåner och de regelverk som styr dem. Dessutom skulle det för den enskilde med all sannolikhet framstå som märkligt om t.ex. Centrala studiestödsnämnden (CSN) beslutade om sanktionsavgift med anledning av uppgifter som lämnats i ett ärende om en förmån som beslutas och utbetalas av Försäkringskassan. Sammantaget framstår inte denna möjlighet som rimlig eller lämplig.

Det är de statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som fattar beslut om och sköter utbetalningarna av förmåner inom de olika trygghetssystemen. Det är

också inom dessa organisationer som särskild sakkunskap finns beträffande de i vissa fall mycket komplicerade regelverk som styr rätten till olika förmåner. Det är därför enligt utredningens mening mest lämpligt att myndigheterna och arbetslöshetskassorna anförtros uppgiften att fatta beslut om sanktionsavgift. En sådan ordning är fullt förenlig med Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. Såsom närmare utvecklas i avsnitt 7.5 föreslås den enskilde få möjlighet att genom överklagande få frågan om sanktionsavgift prövad av allmän förvaltningsdomstol.

Enligt utredningens mening är det således mest lämpligt att – i enlighet med utgångspunkten i direktiven – låta de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om respektive förmån också fatta beslut om sanktionsavgift.

Som framgår av följande avsnitt förekommer det i fråga om vissa förmåner att handläggningen är uppdelad på flera instanser. Ett alternativ när det gäller frågan om vilken organisation som ska fatta beslut om sanktionsavgiften skulle därmed kunna vara att utgå från den organisation som *beräknar* ersättningen. En sådan ordning skulle dock för många framstå som otydlig och bör redan av det skälet inte väljas.

#### *Närmare om förmåner där flera organisationer har del i hanteringen*

I de allra flesta fall är det enkelt att avgöra vilken organisation som beslutar om en förmån och som därmed ska fatta beslut om sanktionsavgiften. Vanligtvis är det samma organisation som fattar alla beslut som rör en förmån; den beräknas, betalas ut och – när det finns skäl för det – återkrävs av samma statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Beträffande vissa förmåner kan dock frågan vara mer svårbedömd. I fråga om t.ex. aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, är det Försäkringskassan som beräknar och betalar ut ersättningen, men det sker utifrån underlag från en arbetslöshetskassa och efter anvisning från Arbetsförmedlingen. Dessutom är det så att viss ersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd – närmare bestämt stöd till kostnader för bl.a. resor och logi – beräknas och betalas ut av Arbetsförmedlingen. Ett annat exempel på förmåner där flera myndigheter har del i hanteringen är ersättning enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Enligt denna förordning prövar Arbetsför-



medlingen frågor om s.k. etableringsersättning, under det att Försäkringskassan prövar frågor om s.k. etableringstillägg och bostadsersättning. Såväl etableringsersättning som etableringstillägg och bostadsersättning betalas ut av Försäkringskassan. Det framgår vidare av förordningen att om en ersättningsmottagare är återbetalningsskyldig, ska den myndighet som beslutat om ersättningen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Om ett beslut om återkrav har fattats av Arbetsförmedlingen, ska Arbetsförmedlingen enligt förordningen överlämna ärendet till Försäkringskassan för vidare handläggning.

Beträffande aktivitetsstöd och utvecklingsersättning kan utredningen konstatera att stödformerna såväl beräknas som betalas ut av Försäkringskassan. Försäkringskassan har därmed en sådan central roll i sammanhanget att myndigheten bör fatta besluten om sanktionsavgift. I fråga om stöd till kostnader för bl.a. resor och logi ligger de centrala beslutsfunktionerna – att beräkna och betala ut ersättningen – på Arbetsförmedlingen, som därmed också bör besluta om eventuella sanktionsavgifter.

När det sedan gäller ersättning enligt förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare är det Försäkringskassan som prövar, beräknar och betalar ut etableringstillägg och bostadsersättning. Att Försäkringskassan ska besluta om sanktionsavgift beträffande de förmånerna framstår därmed som självklart. När det sedan gäller etableringsersättning ligger ansvaret för att pröva frågor som rör förmånen, inklusive återkrav, på Arbetsförmedlingen. Försäkringskassans roll handlar mer om att effektuera de beslut som Arbetsförmedlingen fattat. Enligt utredningens mening bör det därför ankomma på Arbetsförmedlingen att fatta beslut om sanktionsavgift beträffande etableringsersättning.

Man skulle kunna tänka sig att i förtydligande syfte låta dessa slutsatser komma till uttryck i författningsregleringen. Med hänsyn till att problemet synes vara begränsat framstår det behovet dock inte som framträdande. En sådan ordning skulle dessutom kräva författningsändring om konstruktionen av, eller beteckningen på, en förmån förändras. En sådan ordning bör därför inte väljas.

Enligt utredningens mening är det således tillräckligt att i författningstext ange att den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån som en sanktionsavgift avser, även ska besluta om sanktionsavgiften.

## 7.2 Preskription

**Utredningens förslag:** En sanktionsavgift ska kunna beslutas bara om den som avgiften riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom tre år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har uppfyllts. En beslutad sanktionsavgift ska falla bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Inom straffrätten finns bestämmelser om åtals- och påföljds-preskription (se 35 kap. BrB). Dels är det inte lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid förflutit, dels är det rimligt att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida i anledning av brottet.

En administrativ sanktionsavgift föreslås inom sitt område i vissa fall ersätta det straffrättsliga ansvaret. Vidare uppvisar sanktionsavgiften stora likheter med ett bötesstraff och är sannolikt att betrakta som ett straff enligt Europakonventionen. Detta talar för att det bör införas preskriptionsregler för sanktionsavgiften.

Preskriptionsbestämmelser finns beträffande andra sanktionsavgifter. På yrkesfiskets område gäller att en administrativ sanktionsavgift kan beslutas bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts. Avgiften bortfaller om den inte verkställts inom fem år från det att den vann laga kraft. En motsvarande regel finns för miljöskänkionsavgift men här har preskriptionstiden bestämts till fem år. Miljöskänkionsavgiften bortfaller om beslutet inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Enligt utredningens mening bör det införas preskriptionsregler även för sanktionsavgiften inom trygghetssystemen. För de handläggande organisationerna skulle det möjligen vara praktiskt att samma preskriptionstid gäller för sanktionsavgiften som för återkrav. Det finns emellertid flera skillnader mellan dessa beslut. Återkraven kan avse betydligt högre belopp, möjligheterna till eftergift är annorlunda och preskriptionstiderna varierar mellan förmånsslagen. Exempelvis bevakar CSN en återkravsfordran till utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år eller dessförinnan avlider. Enligt utredningens mening finns det inte skäl

att låta skilda preskriptionstider gälla beroende på vilken typ av förmån som avgiften avser. Preskriptionstiden bör alltså inte knytas till återkravsreglerna utan vara enhetliga.

Frågan är då hur lång preskriptionstiden bör vara. Den avgift som nu föreslås kan maximalt uppgå till ett halvt prisbasbelopp för ett kalenderår (se avsnitt 6.11). En jämförelse med preskriptionstiderna i fråga om andra sanktionsavgifter ger ett splittrat intryck. Det som ligger närmast till hands att jämföra med är de avgifter som gäller på yrkesfiskets område. Där är avgiften maximalt 30 000 kronor för en överträdelse, och preskriptionstiden två år. För att använda en så kort preskriptionstid talar att de brott som enligt förslaget kommer att leda till sanktionsavgift preskriberas efter två år från det att brottet begicks. Som skäl för en längre preskriptionstid kan anföras att avgift också kan komma i fråga i fall där det undandragna beloppet var högre än vad som gäller i fråga om ringa bidragsbrott, men handlandet inte bedömts utgöra brott eller bedömts utgöra vårdslöst bidragsbrott och således inte föranlett anmälan för bidragsbrott av normalgraden. En sanktionsavgift kan sägas vara en mindre ingripande sanktion än ett straff, vilket talar för en kortare preskriptionstid. Dessutom bör vid bestämmande av preskriptionstiden viss hänsyn tas till att de statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, särskilt då efterkontroller görs mot olika register, kan tvingas vänta viss tid innan en utredning om sanktionsavgift kan påbörjas.

Preskriptionstiden måste bli beroende av en avvägning av de nu nämnda argumenten. Utredningen finner här att en sanktionsavgift bör kunna beslutas om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom tre år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har uppfyllts. En beslutad sanktionsavgift bör vidare falla bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

### 7.3 Krav på gemensam handläggning?

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas någon författningsreglering av innebörd att förmånsbeslut, återkrav och sanktionsavgift ska handläggas gemensamt.

De frågeställningar som aktualiseras i ett ärende om sanktionsavgift kommer i många fall att vara desamma som förekommer i ett ärende om en förmån eller om ett återkrav. Det kan förutses att såväl återkrav som sanktionsavgift i många fall aktualiseras i fråga om en och samma oriktiga uppgift. I andra fall kan en sanktionsavgift aktualiseras utan att något belopp har utgått felaktigt. Något återkrav kommer då naturligtvis inte i fråga. Däremot kan det underliggande beslutet i ersättningsfrågan överklagas, varvid frågan om en oriktig uppgift har lämnats kan komma att prövas samtidigt som motsvarande fråga är aktuell i ärende om sanktionsavgift. Frågan om en uppgift är oriktig eller inte kan alltså komma att bli bedömd i flera olika sammanhang. Detsamma gäller frågan om någon har brutit i att uppfylla sin anmälningsskyldighet. Detta aktualiserar frågor om hur dessa ärenden ska handläggas.

För den handläggande organisationen bör det kunna leda till samordningsvinster om dessa frågor behandlas i ett sammanhang. I vissa fall kan det dock vara fördelaktigt att dela upp frågorna i två skilda förfaranden; ett om återkrav och ett om sanktionsavgift. Enligt utredningens mening bör det vara upp till varje statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa att självständigt besluta om sådana förfarande- och handlägningsfrågor. Eftersom de processuella regler som gäller för återkrav och sanktionsavgift skiljer sig åt är det dock viktigt att understryka att det rör sig om två skilda beslut, även om frågorna skulle komma att handläggas parallellt och beslut i ärendena dokumenteras i samma handling.

## 7.4 Vid vilken tidpunkt ska beslut fattas?

**Utredningens bedömning:** Det bör inte uppställas något krav på att klagotiden för förmånsbeslutet ska ha löpt ut eller att ett överklagande ska ha prövats innan en sanktionsavgift får beslutas.

Ett beslut om sanktionsavgift kommer i många fall att bygga på att det har lämnats en oriktig uppgift. Om felet upptäcks vid prövningen av ansökan kommer förmånen inte att beviljas. Det kan tänkas att den enskilde överklagar beslutet om avslag och att det senare klarläggs att någon oriktig uppgift inte har lämnats. Det reser frågan om det över huvud taget bör vara möjligt att fatta beslut om sanktionsavgift innan beslutet om förmånen har vunnit laga kraft.

En nackdel med att låta avgiftsbeslutet bli beroende av att förmånsbeslutet vunnit laga kraft är att det ofta kan vara oklart när det sker. Klagotiden räknas från den tidpunkt då den enskilde har tagit del av beslutet. Samtidigt står det klart att inte alla förmånsbeslut delges. Exempelvis delger CSN inte förmånsbeslut. Inte heller arbetslöshetskassorna delger genomgående besluten. Om avgift ska kunna åläggas först när det är säkert att förmånsbeslutet inte längre kan överklagas krävs alltså att det införs krav på delgivning. Utredningen anser dock att det nu berörda problemet inte motiverar att det införs generella regler om delgivning av alla förmånsbeslut.

Om det skulle krävas att ett förmånsbeslut vunnit laga kraft finns det dessutom en risk att den enskilde skulle vilja överklaga förmånsbeslutet för att förhala processen i syfte att undandra sig betalning av en förväntad sanktionsavgift.

Utredningen anser mot den angivna bakgrunden att det inte bör krävas att förmånsbeslutet vunnit laga kraft för att beslut om avgift ska kunna fattas. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan uppkomma fall där avgiftsfrågan aktualiseras samtidigt som beslutet i fråga om förmånen överklagas. I de flesta av dessa, sannolikt få, fall kommer den beslutande organisationen att känna till överklagandet. Dessutom kommer den enskilde i praktiken alltid att få tillfälle att yttra sig innan beslut i avgiftsfrågan fattas (se avsnitt 8.3) och det kan förutsättas att han eller hon då kommer att upplysa beslutsinstansen om att förmånsbeslutet överklagats. Som utredningen ser det finns det därmed goda förutsättningar för att

beslut i frågan om sanktionsavgift inte fattas förrän frågan om exempelvis en lämnad uppgift är oriktig blivit prövad med anledning av överklagandet. Något behov av lagstiftning för att säkerställa att avgift inte beslutas i dessa fall föreligger därmed inte.

## 7.5 Överklagande

**Utredningens förslag:** Den som påförts en sanktionsavgift får inom tre veckor överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om sanktionsavgift överklagas till den förvaltningsrätt som prövar det förmånsbeslut som sanktionsavgiften avser. Centrala studiestödsnämndens beslut om sanktionsavgift överklagas till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen.

Ett beslut av en arbetslöshetskassa, eller ett avgörande som meddelats av allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av ett beslut av en arbetslöshetskassa, får överklagas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Inspektionen får föra talan även till förmån för enskild part.

I ett mål där en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift är arbetslöshetskassan den enskildes motpart. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, eller ett avgörande som meddelats av allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, får om sanktionsavgiften inte avser premiepension överklagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol. Det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part.

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas någon reglering av innebörd att överklagande inte får ske förrän omprövning ägt rum.

*Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande*

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Beslut överklagas enligt 22 a § hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 23 § ska ett beslut överklagas skriftligt och ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller den bestämmelsen, se 3 §. När det gäller överklagande finns – såsom redovisas nedan – sådana särbestämmelser i fråga om några förmåner. Enligt 3 § andra stycket förvaltningslagen tillämpas dock bestämmelserna i lagen alltid om det krävs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

*Bestämmelser om överklagande av förmåns- och återkravsbeslut*

För *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* gäller enligt 113 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) att beslut enligt balken får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut – som inte är beslut efter omprövning – får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats. En enskilds överklagande av ett beslut innan beslutet har omprövats ska anses som en begäran om omprövning. Särskilda regler gäller för ålderspension och vissa förmåner till efterlevande.

Hos *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* finns ett allmänt ombud (se vidare nedan). De båda myndigheternas beslut får överklagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får dock inte överklaga beslut avseende premiepension. Det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part. Det allmänna ombudet får uppdra åt en tjänsteman vid *Försäkringskassan* eller *Pensionsmyndigheten* att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Hos CSN gäller enligt studiestödslagen (1999:1395) att beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Alla andra beslut om studiestöd än återbetalning av studielån prövas av Överklagandenämnden för studiestöd. Nämndens beslut med anledning av ett överklagande får inte överklagas.

Vissa av CSN:s beslut får inte överklagas. Det gäller beslut enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar samt beslut som fattats med stöd av förordningen (CSNFS 1983:17) om bidrag till utlandsstudierande för dagliga resor.

För beslut som fattas av *Migrationsverket* gäller att beslut enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut om bidrag enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land får inte överklagas.

I fråga om beslut som meddelats av *Arbetsförmedlingen* gäller enligt förordningen (1999:594) om flyttbidrag att överklagande med tillämpning av 22 a § förvaltningslagen sker hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om omprövning får inte överklagas. Detsamma gäller dels enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, dels enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare och dels enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning. När det är *Försäkringskassan* som beslutar om ersättning enligt förordningen om aktivitetsstöd ska bestämmelserna i SFB tillämpas.



En *kommuns* beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) samt beslut enligt 4 kap. 5 §, som bl.a. avser nedsättning av försörjningsstöd under vissa förutsättningar, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beträffande beslut om bistånd enligt 4 kap. 2 § gäller att sådant beslut endast får överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning av kommunala beslut. Någon möjlighet att överklaga beslut om återkrav av ekonomiskt stöd finns inte enligt socialtjänstlagen. Om den enskilde inte betalar återkravet gäller enligt 9 kap. 3 § att kommunen får väcka talan hos förvaltningsrätten.

En kommuns beslut att inte betala ut introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. En kommuns beslut enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag får beslut i ärenden om vårdnadsbidrag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor saknar bestämmelser om överklagande. En socialnämnds beslut enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av en *arbetslöshetskassa* i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Arbetslöshetskassans beslut får inte överklagas av en enskild innan arbetslöshetskassan har omprövat sitt beslut. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) får, även till förmån för enskild part, överklaga en domstols och en arbetslöshetskassas beslut om rätt till ersättning. Ett överklagande ska ha kommit in till den instans som meddelat beslutet inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet eller, om överklagandet gjorts av IAF eller en arbetslöshetskassa, inom två månader från beslutets dag.

*Beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas*

Ett beslut om sanktionsavgift bör kunna underkastas en rättslig kontroll genom överklagande hos domstol. En sådan möjlighet krävs sannolikt också för att Sverige ska tillgodose Europakonventionens krav på domstolsprövning beträffande en anklagelse för brott. En möjlighet till domstolsprövning är en förutsättning för att ett beslut om en bestraffande sanktion i första instans ska kunna fattas av en annan organisation än en domstol (se SOU 2001:25 s. 161 och Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik AB 2007, s. 157 ff.).

*Överklagande bör ske hos allmän förvaltningsdomstol*

Beslut från de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av det föreslagna sanktionssystemet överklagas – med ett undantag – till allmän förvaltningsdomstol. Det ligger därför enligt utredningens mening närmast till hands att även ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till sådan domstol. När det gäller beslut som fattats av CSN gäller dock särskilda regler (se 6 kap. 10 och 11 §§ studiestödslagen).

CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas visserligen till allmän förvaltningsdomstol. För prövning av överklaganden av andra beslut om studiestöd svarar dock en särskild överklagandenämnd. Bakgrunden till detta är att överklagande av besluten i dessa fall kräver en förhållandevis skyndsam handläggning och att nämndens sammansättning är särskilt anpassad efter typen av ärenden (prop. 1999/2000:10 s. 132 f.). Överklagandenämndens beslut med anledning av ett överklagande får inte överklagas.

Enligt utredningens mening bör CSN:s beslut i frågor som rör sanktionsavgift inte överklagas till den särskilda överklagandenämnden. De skäl som bär upp att vissa beslut från CSN överprövas i den ordningen gör sig inte gällande i fråga om beslut om sanktionsavgift. Dessutom framstår det som olämpligt att låta två olika överklagandeinstanser pröva olika myndigheters beslut om sanktionsavgift. Överklagandenämndens beslut kan inte föras vidare till domstol och praxisbildningen på detta område riskerar med en sådan lösning att bli lidande. Enligt utredningens mening är det mest lämpligt att alla beslut om sanktionsavgift får – i likhet

med vad som i allmänhet gäller för beslut i förmånsärenden – överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För överklagande till kammarrätten bör det gälla krav på prövningstillstånd.

*Bör omprövning vara obligatorisk innan överklagande får ske?*

Som beskrivits ovan finns det bestämmelser inom bl.a. socialförsäkringen som innebär att det är obligatoriskt med omprövning innan ett överklagande kan ske hos domstol. Frågan är då om en sådan ordning bör gälla också i fråga om sanktionsavgifter.

Bakgrunden till den nu gällande obligatoriska omprövningen är att måltillströmningen till de tidigare försäkringsrätterna visade sig bli större än förväntat. Efter förslag av Försäkringsdomstolskommittén (Ds S 1981:9) infördes bland annat en utökad omprövning av beslut hos försäkringskassorna.

De skäl som motiverade obligatorisk omprövning inom socialförsäkringen gör sig dock inte gällande i fråga om beslut om sanktionsavgifter. Även om antalet beslut om sanktionsavgifter kan förväntas bli betydande (se kapitel 13) kommer de att vara väsentligt mycket färre än de förmåns- och återkravsbeslut som fattas hos myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Exempelvis fattade Försäkringskassan under 2009 bara inom sjukersättningen drygt 121 000 beslut. Antalet utbetalningar av barnbidrag var knappt 20 miljoner och antalet utbetalningar av föräldrapenning drygt 3 miljoner (se Försäkringskassans årsredovisning för 2009, s. 88 f.). Mot denna bakgrund kan det inte anses föreligga något behov av en obligatorisk omprövning av beslut i sanktionsavgiftsärenden i syfte att avlasta domstolarna onödiga överklaganden. Härtill kommer att 27 § förvaltningslagen ger en möjlighet att rätta uppenbart felaktiga beslut. I sammanhanget ska det erinras om det i litteraturen ansetts att den beslutande myndigheten bör överväga om det finns skäl för omprövning när ett överklagande kommit in och att detta bör ske innan myndigheten prövar om överklagandet kommit in i rätt tid (Håkan Strömberg, och Bengt Lundell, Allmän förvaltningsrätt, Liber AB 2008, s. 204). Om den omprövningen leder till att beslutet ändras såsom klaganden begär förfaller överklagandet, se 28 § förvaltningslagen. Utredningen anser mot den nu angivna bakgrunden att det inte bör införas någon obligatorisk omprövningsregel.

*Forum*

Enligt 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska – om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning – ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendets först prövats. I fråga om många av de förmåner som omfattas av utredningens uppdrag har särskilda föreskrifter meddelats om till vilken förvaltningsrätt överklagande ska ske.

För *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* gäller enligt SFB att ett beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet i saken fattades. Beslut i övriga fall överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades. Med hemortskommun avses den kommun där den fysiska personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades. För den som var bosatt här i landet under någon del av det år då beslutet fattades, men som inte var folkbokförd här den 1 november föregående år, avses med hemortskommun den kommun där den fysiska personen först var bosatt. Hos CSN gäller enligt 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395) att beslut som rör en person som är bosatt i Sverige (och som inte ska överklagas till den särskilda nämnden) överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades. Med hemortskommun avses den kommun där den fysiska personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades. För den som var bosatt eller stadigvarande vistades här i landet under någon del av det år då beslut fattades, men som inte var folkbokförd här den 1 november föregående år, avses med hemortskommun den kommun där den fysiska personen först var bosatt eller stadigvarande vistades. För beslut som fattas av *Migrationsverket* enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. gäller att överklagande sker hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades. För *arbetslöshetskassorna* gäller att behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets det första beslutet i saken (dvs. grundbeslutet innan omprövning) har fattats.

Dessa särskilda forumregler bör enligt utredningens mening gälla även för beslut i ärenden om sanktionsavgift. En sådan

ordning underlättar samordningen med överklaganden av förmåns- eller återkravsbeslut. För CSN:s beslut om sanktionsavgift, där samordning inte kan göras med ärenden hos den särskilda överklagandenämnden, bör särskilt anges till vilken förvaltningsrätt överklagande ska göras. Utredningen föreslår därför att beslut om sanktionsavgift ska överklagas till den förvaltningsrätt som prövar det förmånsbeslut som sanktionsavgiften avser. CSN:s beslut om sanktionsavgift bör överklagas till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen, se ovan.

#### *Tidsfrist för överklagande*

Enligt 23 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Särregler som avviker från denna regel finns beträffande socialförsäkringsärenden samt för ärenden som gäller arbetslöshetsförsäkring. Enligt SFB gäller en överklagandefrist om två månader (113 kap. 20 § SFB). Även inom arbetslöshetsförsäkringen finns det en tvåmånadersfrist (54 § lagen om arbetslöshetsförsäkring och 102 § lagen om arbetslöshetskassor). Den tidsfrist som gäller på socialförsäkringsområdet infördes i samband med inrättandet av försäkringsrätterna 1979. I den proposition som låg till grund för bestämmelsen anfördes att eftersom försäkringsrätterna inte avsågs få den möjlighet som Riksförsäkringsverkets dåvarande besväravdelning haft att ex officio pröva försäkringskassebeslut skulle det i framtiden komma att bli mycket viktigare att iakttä gällande överklaganderegler. En förlängning av överklagandetiden ansågs underlätta för den enskilde att få beslut prövade av högre instans (prop. 1977/78:20 s. 102). Beträffande frågan om hur lång överklagandetiden borde vara hänvisades i förarbetena till att tiden var två månader inom taxeringsprocessen, och att denna tid var väl avvägd även för socialförsäkringens del (SOU 1976:53 s. 182). Frågan om överklagandetiden borde kortas till tre veckor har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen sedan dess (se bl.a. SOU 2001:47) utan att det lett till några förändringar.<sup>1</sup>

Frågan är alltså om överklagande av beslut om sanktionsavgift ska få ske inom den tid om tre veckor som följer av förvalt-

---

<sup>1</sup> I Ds 2010:17 har föreslagits att tiden för överklagande av förvaltningsrätts och kammarrätts avgöranden i bl.a. socialförsäkringsmål och i mål om arbetslöshetsförsäkring ska vara tre veckor.

ningslagen för överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut eller om fristen för överklagande i stället bör knytas till vad som gäller för respektive förmånstyp. Utredningen kan i och för sig se fördelar med att knyta överklagandetiden till den tid som gäller för överklagande av beslut som rör den förmån som sanktionsavgiften avser. För den enskilde bör det med en sådan ordning bli lättare att förstå vad som gäller i de fall då ett beslut om återkrav och ett beslut om sanktionsavgift fattas samtidigt. På det sättet torde behovet av omprövning av beslut om sanktionsavgift kunna minska. Förutom att det kan bli enklare för den enskilde att rätta sig efter anvisningar för överklagande skulle det alltså möjligen kunna öka effektiviteten för den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan om överklagandetiden blir densamma för beslut om en förmån eller ett återkrav som för ett beslut om sanktionsavgift.

Enligt utredningens mening kan ärenden om sanktionsavgift dock förväntas bli relativt okomplicerade. Detta talar för att det inte behövs en längre överklagandetid än de tre veckor som gäller enligt allmänna regler i förvaltningslagen. En nackdel med att knyta överklagandefristen till vad som gäller för förmånsbesluten är dessutom att klagotiden då kommer att variera mellan sanktionsavgifter avseende olika förmåner vilket kan leda till oklarheter som kan drabba enskilda. En sådan ordning blir dessutom svår att tydliggöra genom lagstiftning. En bättre lösning är då att låta den huvudregel som finns i förvaltningslagen gälla i fråga om överklagande av beslut om sanktionsavgift.

Av tydlighetsskäl bör det i lagen om sanktionsavgift uttryckligen anges att överklagande får ske inom tre veckor.

*Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen*

Hos Försäkringskassan finns ett allmänt ombud som utses av regeringen. Det allmänna ombudet är gemensamt för verksamheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, med undantag för den verksamhet hos Pensionsmyndigheten som avser premiepension. Det allmänna ombudet har enligt 113 kap. 12 § SFB rätt att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut, och får uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltnings-

domstol. Det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part. Enligt 113 kap. 32 § SFB tillämpas dock inte bestämmelserna om det allmänna ombudet i fråga om beslut som avser premiepension. Det allmänna ombudet inrättades i samband med att Försäkringskassans organisation förändrades 2005. Tidigare hade Riksförsäkringsverket en möjlighet att överklaga en försäkringskassas eller domstols beslut. Sedan Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet kunde detta inte ske, eftersom en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut. I de förarbeten som låg till grund för införandet av den tidigare lagen om allmänt ombud anförde regeringen att det övergripande kravet på att socialförsäkringsbestämmelserna skulle tillämpas likformigt och rättvist inte skulle kunna upprätthållas om den funktion som Riksförsäkringsverket tidigare hade inte kunde bibehållas (prop. 2003/04:152 s. 241 ff.). Numera framgår av 2 kap. 2 § SFB att det hos Försäkringskassan ska finnas ett allmänt ombud.

IAF får enligt 51 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring överklaga en domstols eller en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen. Ett sådant överklagande får ske även till förmån för enskild part. Enligt 59 § samma lag får IAF överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmänna talan. Det är Inspektionen som för det allmänna talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

En sanktionsavgift är en ny företeelse på trygghetsområdet och det kan därför vara en fördel för rättsbildningen om beslut om sådan avgift kan överprövas i en högre instans, även om det ursprungliga beslutet inte gått den enskilde emot. Om det allmänna ombudet hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt IAF får rätt att överklaga beslut om sanktionsavgift kan det behovet tillgodoses. Visserligen finns motsvarande företrädare inte tillgängliga hos övriga myndigheter. Detta bör dock enligt utredningens mening inte hindra att möjligheten att utveckla rättsbildningen tas till vara genom att det allmänna ombudet och IAF får rätt att överklaga beslut om sanktionsavgift. En ordning som tillåter det allmänna ombudet respektive IAF att överklaga beslut bör därför införas. När det gäller den närmare regleringen bör den för tydlighetens och effektivitetens skull i största möjliga utsträckning anknyta till befintliga bestämmelser. Beslut om sanktionsavgift som avser premiepension bör inte få överklagas av det allmänna ombudet.

### *Partsställning*

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Eftersom arbetslöshetskassorna inte är förvaltningsmyndigheter är bestämmelsen inte tillämplig på deras beslut. Enligt utredningens mening bör samma ordning som för övriga beslut om sanktionsavgift gälla även för de beslut som meddelats av arbetslöshetskassorna. Utredningen föreslår därför en särskild bestämmelse av innebörd att arbetslöshetskassan blir den enskildes motpart när denne överklagar arbetslöshetskassans beslut.

Vidare bör det införas en reglering där IAF, på samma sätt som enligt 59 § lagen om arbetslöshetsförsäkring, får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmänna talan. Dessutom bör det allmänna ombudet ges samma möjlighet som enligt SFB att uppdra åt en tjänsteman att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

## 7.6 Omprövning

**Utredningens bedömning:** Särskilda bestämmelser om omprövning av beslut i ärenden om sanktionsavgift bör inte införas.

### *Befintliga möjligheter till omprövning*

Statliga och kommunala myndigheters möjligheter eller skyldigheter att frånträda fattade beslut och eventuellt ersätta dem med ett nytt berörs bl.a. i 27 § förvaltningslagen<sup>2</sup>. Med den reglering utredningen föreslår i avsnitt 8.1 kommer den bestämmelsen att bli tillämplig även i ärenden om sanktionsavgift hos arbetslöshetskassorna.

I 27 § första stycket förvaltningslagen anges att en myndighet, om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller

<sup>2</sup> En ny reglering har föreslagits i betänkandet En ny förvaltningslag, SOU 2010:29, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.



av någon annan anledning, ska ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Under dessa förutsättningar är myndigheten alltså skyldig att göra sakliga ändringar i sina beslut. I samma stycke föreskrivs vidare att skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Enligt andra stycket i samma paragraf gäller skyldigheten inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Utöver den angivna bestämmelsen finns en på praxis grundad möjlighet till omprövning som är mer vidsträckt. Förelägganden och förbud och liknande typer av betungande beslut saknar i regel s.k. negativ rättskraft, liksom avslagsbeslut. Besluten är alltså inte orubbliga. Beslut i flerpartsfall som påminner om tvistemål eller brottmål är däremot i princip orubbliga, dvs. de har negativ rättskraft. Detsamma gäller för gynnande beslut i allmänhet. Se för det anförda Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, Jure Förlag AB 2007, s. 119 ff.

I fråga om förmåns- eller återkravsbeslut finns därutöver särskilda regler om omprövning som inte utan särskild reglering blir tillämpliga på ärenden om sanktionsavgift. Dessa bestämmelser redovisas nedan.

För *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* gäller enligt 113 kap. SFB att ett beslut enligt balken ska ändras om det inte har prövats av domstol, och beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, eller har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Beslutet ska ändras även om omprövning inte har begärts. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse. Det allmänna ombudet får, även till förmån för enskild, begära sådan ändring som nu beskrivits. Ett beslut får inte ändras till den enskildes nackdel med stöd av nu beskrivna bestämmelse när det gäller en förmån som har förfallit till betalning, och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

Vidare ska *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* ompröva ett beslut som har fattats av respektive myndighet om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av de bestämmelser som nyss har redo-

visats. En sådan begäran måste göras inom två månader från det att den enskilde fått del av beslutet. Omprövningen får inte avse en fråga som har avgjorts efter omprövning, eller av domstol. Vid omprövning efter begäran av den enskilde får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. Har omprövning begärts av ett beslut och överklagar det allmänna ombudet samma beslut, ska beslutet inte omprövas. Ärendet ska i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande. Vissa särbestämmelser gäller för ålderspension och förmåner till efterlevande.

För *Centrala studiestödsnämnden* (CSN) saknas regler om omprövning i studiestödslagen. Sådana bestämmelser har i stället meddelats i studiestödsförordningen (2000:655). Enligt 2 kap. 27 § i förordningen ska den studerandes rätt till studiehjälp omprövas när ändrade förhållanden föranleder det. I 3 kap. 35 § anges beträffande studiemedel att den studerandes rätt till studiemedel ska omprövas, när ändrade förhållanden föranleder det. Ändring får i vissa fall ske till nackdel för den enskilde.

Förordningen (CSNFS 1983:17) om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor och förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar innehåller inte några bestämmelser om omprövning.

Enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar ska ett beslut om bidrag omprövas av CSN om den som beslutet angår skriftligen begär det. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till nackdel för den som begärt omprövningen. En begäran om omprövning ska ha kommit in till CSN inom tre veckor från den dag då den som beslutet angår fick del av det.

För de beslut som fattas av *Migrationsverket* gäller att varken lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., eller förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land innehåller några regler om omprövning.

För *Arbetsförmedlingen* gäller följande. Enligt förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medförd nedsatt arbetsförmåga, och förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, ska Arbetsförmedlingens beslut omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslu-

tet inte ändras till den enskildes nackdel. En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen. Enligt den sistnämnda förordningen kan även *Försäkringskassan* fatta vissa beslut. I de fallen gäller att Försäkringskassans beslut ska omprövas hos den myndigheten, om omprövning begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Försäkringskassan. Slutligen ska här nämnas att enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd ska Arbetsförmedlingens beslut enligt förordningen omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen. Bestämmelserna i SFB om omprövning, ändring och överklagande tillämpas på *Försäkringskassans* beslut i fråga om aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

I fråga om de förmåner som *kommunerna* handlägger och som omfattas av utredningens uppdrag saknas särskilda bestämmelser om omprövning av beslut.

För *arbetslöshetskassorna* gäller att beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring ska omprövas av arbetslöshetskassan, dock inte till den enskildes nackdel, om det begärs av den enskilde som beslutet angår. Detta gäller inte om arbetslöshetskassan redan har ändrat beslutet med stöd av 63 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Av 63 § framgår att en arbetslöshetskassa utan begäran ska ändra de beslut i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen som inte överprövats av en högre instans, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, eller beslutet har blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller beslutet har blivit oriktigt på grund av en uppenbart felaktig rättstillämpning eller någon annan liknande orsak. Beslutet får dock inte ändras till den enskildes nackdel, om det finns synnerliga skäl mot det.

*Bör det införas särskilda omprövningsbestämmelser för ärenden om sanktionsavgift?*

Självklart måste det också i fråga om beslut om sanktionsavgifter finnas möjligheter till omprövning. Frågan är om de bestämmelser som finns i förvaltningslagen och de allmänna förvaltningsrättsliga principer som ger ytterligare möjligheter att ändra beslut är tillräckliga eller om det finns behov av särbestämmelser.

Som skäl för att det skulle behövas en särreglering skulle det kunna anföras att beslut om sanktionsavgift är ett allvarligt ingrepp gentemot den enskilde och att intresset av materiellt sett riktiga avgöranden väger tungt. Det finns dock inte skäl att utgå från annat än att beslut i ärenden om sanktionsavgift kommer att fattas efter en omsorgsfull utredning. Däremot kan frågan om en uppgift är oriktig eller inte komma att bli bedömd i flera sammanhang mer eller mindre samtidigt. Exempelvis kan det under handläggningen av ett återkravsärende tillkomma material som talar för att en uppgift som från början bedömts som oriktig i själva verket är riktig. Enligt utredningens mening bör det naturligtvis vara möjligt att ändra ett beslut om sanktionsavgift om den uppgift som föranlett avgiften senare under handläggningen av förmånsärendet eller i ett återkravsärende har bedömts vara riktig. Motsvarande möjligheter bör finnas om avgiften påförts på grund av att anmälningsplikt inte anses ha uppfyllts men det senare visar sig att anmälningsskyldigheten fullgjorts. Utan en möjlighet att ändra avgiften i de nu beskrivna fallen skulle sanktionssystemet kunna uppfattas som fyrkantigt och dess legitimitet skulle kunna ifrågasättas.

Enligt utredningens mening kan emellertid det intresse som nu beskrivits tillgodoses genom de möjligheter som ges genom en tillämpning av 27 § förvaltningslagen och de på praxis grundade möjligheter som finns till omprövning. Utredningen anser alltså att statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i de fall där det finns ett behov av det kan ändra sina beslut om sanktionsavgift. En särreglering, enligt någon av de modeller för förmånsbeslut och återkrav som redovisats ovan, behövs därför inte.

## 7.7 Verkställighet

**Utredningens förslag:** Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft.

### *Exekutionstitel*

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken får förvaltningsmyndighets beslut läggas till grund för verkställighet om det finns en särskild föreskrift om det. Som exekutionstitel räknas vidare enligt 1 § första stycket 7 handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet. Detta innebär att de statliga förvaltningsmyndigheternas, kommunernas eller arbetslöshetskassornas beslut om sanktionsavgift inte utan särskild författningsreglering kan ligga till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken. Om den avgiftsskyldige inte frivilligt betalar sin skuld är myndigheten eller arbetslöshetskassan därför, i avsaknad av avräkningsregler, hänvisad till att skaffa sig en exekutionstitel. Det kan ske genom en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller genom att talan väcks i domstol. Frågan är därför om det finns skäl att föreskriva att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift ska enligt utredningens mening vara en snabb och effektiv sanktion från samhällets sida, vilket förutsätter att en snabb verkställighet kan ske. Om det skulle krävas att den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan måste ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, eller om annan exekutionstitel, för att få ett verkställbart avgörande skulle sanktionsavgiftens effektivitet minska. Enligt utredningens mening bör därför beslutet om sanktionsavgift få verkställas enligt utsökningsbalken.

### *Bör sanktionsavgift få verkställas innan beslutet vunnit laga kraft?*

I förvaltningslagen finns det inte någon bestämmelse som anger när ett beslut får verkställas. På några områden finns dock speciella regler om detta.

I samband med att det infördes en administrativ sanktionsavgift inom *yrkesfiskets område* (prop. 2007/08:107 s. 35 f.) anfördes att

huvudregeln är att beslut om sanktionsavgift varken gäller omedelbart eller är verkställbara innan de har vunnit laga kraft. Det krävs, anförde regeringen vidare, goda skäl för att frångå dessa huvudprinciper. I detta sammanhang hänvisade regeringen till intresset av den enskildes rättssäkerhet. Enligt regeringen fanns i det aktuella fallet inte skäl att frångå huvudregeln.

För *skattetillägg* gäller i fråga om verkställighet samma regler som beträffande skatt i allmänhet. Har beloppet inte betalats i tid lämnas fordringen normalt till indrivning, och beslutet får då verkställas i enlighet med utsökningsbalken, 20 kap. skattebetalningslagen (1997:483). Detta gäller även om Skatteverkets beslut har överklagats. I samband med den senaste reformen av skattetillägget (prop. 2002/03:106 s. 183 ff.) infördes en ordning som innebär att skattetillägg i vissa tvistiga fall inte får verkställas förrän frågan om skattskyldighet omprövats eller prövats av domstol. Bakgrunden till förändringen var att Europadomstolens praxis innebär att en stat måste hålla bestämmelser om omedelbar verkställighet inom rimliga gränser. Skatteverket ska således efter ansökan av den skattskyldige bevilja anstånd med betalning av skattetillägget om den skattskyldige har begärt omprövning av eller överklagat skattetilläggsbeslutet eller beslutet i den fråga som föranlett skattetillägget (17 kap. 2 a § skattebetalningslagen).

För *miljösanktionsavgift* gäller enligt 30 kap. 5 § miljöbalken att sådan avgift ska betalas inom 30 dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den betalningsskyldige, om inte en senare tidpunkt har angetts i beslutet. Efter sista betalningsdagen får beslutet verkställas som en dom som har vunnit laga kraft. Möjligheten till verkställighet utan hinder av att avgörandet inte har vunnit laga kraft, har funnits sedan miljöbalken infördes. Av förarbetena (prop. 1997/98:45 s. 535) framgår att överklaganden inte bör kunna ske endast i syfte att skjuta upp betalningsskyldigheten. Betydande räntevinster och liknande fördelar skulle, anförde regeringen vidare, komma den till godo som överklagade för att skjuta på exekutionstiteln.

Kravet på delgivning av beslut om miljösanktionsavgift för att betalningsfristen ska börja löpa infördes 2006 (prop. 2005/06:182 s. 53 ff.). Den tidigare ordningen innebar i praktiken att beslutet om miljösanktionsavgift kunde verkställas innan den enskilde fått kännedom om beslutet och därmed inte hade haft möjlighet att överklaga. Från rättssäkerhetssynpunkt bedömdes detta inte vara lämpligt.

Huvudregeln är alltså att verkställighet av beslut om sanktionsavgift får ske först när beslutet har vunnit laga kraft. Frågan är om det finns skäl att frångå den ordningen när det gäller sanktionsavgiften inom trygghetssystemen.

Europakonventionens rättssäkerhetskrav innebär inte något absolut förbud mot en omedelbar verkställighet. För att en sådan lösning över huvud taget ska övervägas beträffande sanktionsavgiften måste det dock finnas något behov av den. Det skäl som skulle kunna tala för att frångå huvudregeln är enligt utredningens mening att beslut om sanktionsavgift kan komma att överklagas enbart i syfte att skjuta upp betalningstidpunkten. Avsaknad av rätt till omedelbar verkställighet skulle således kunna öka belastningen på förvaltningsdomstolarna och dessutom ge den enskilde en möjlighet att utnyttja en "kredit".

Det är dock tveksamt om det intresse som talar för omedelbar verkställighet verkligen är så starkt att huvudregeln bör frångås eftersom avgifterna kan förutses bli betydligt lägre än exempelvis miljöskänkionsavgifterna. De avgifter som förekommer inom yrkesfisket kan uppgå till högre belopp än den nu aktuella sanktionsavgiften utan att det bedömts finnas skäl att låta dem vara verkställbara direkt. Eftersom det inte heller i övrigt finns tillräckliga skäl för en sådan ordning bör sanktionsavgiften inom trygghetsområdet få verkställas först när beslutet har vunnit laga kraft.

## 8 Handläggning av ärenden om sanktionsavgift

### 8.1 Förvaltningslagen bör tillämpas i alla ärenden om sanktionsavgift

**Utredningens förslag:** Förvaltningslagen ska tillämpas även av arbetslöshetskassorna i ärenden om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.

Bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (1986:223). Med begreppet ”förvaltningsmyndighet” avses organ som ingår som självständiga enheter på olika nivåer i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen (se prop. 1985/86:80 s. 57 och SOU 2010:29 s. 113). Således omfattas ärendehandläggning hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunerna av förvaltningslagen.

Utanför förvaltningslagens tillämpningsområde faller privata subjekt som anförtrotts förvaltningsuppgifter. Således omfattas inte arbetslöshetskassornas ärendehandläggning uttryckligen av förvaltningslagen. Bestämmelser om arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden finns i stället i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. I praktiken är dock även arbetslöshetskassorna skyldiga att tillämpa förvaltningslagen vid myndighetsutövning (se bl.a. JO:s beslut den 20 december 2002, dnr 4448-2000, och JO2007/08 s. 231).

För att säkerställa att arbetslöshetskassorna tillämpar förvaltningslagens bestämmelser vid handläggning av ärenden om sanktionsavgift bör det införas en uttrycklig skyldighet med den innebörden. Någon sådan bestämmelse finns visserligen vare sig i



lagen om arbetslöshetsförsäkring eller i lagen om arbetslöshetskassor. Mot bakgrund av att en sanktionsavgift kommer att vara en ingripande åtgärd gentemot den enskilde finns det dock anledning att införa en särskild bestämmelse om att förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden om sanktionsavgift.

## 8.2 Utredningsskyldighet

**Utredningens bedömning:** Den beslutande statliga förvaltningsmyndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans utredningsskyldighet behöver inte regleras särskilt.

I detta avsnitt övervägs om den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen om utredningsansvar behöver klargöras i ärenden om sanktionsavgift.

*Vilken utredningsskyldighet har myndigheter och arbetslöshetskassor?*

Förvaltningslagen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om utredningsansvaret. I 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns emellertid en bestämmelse som innebär att rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, samt vid behov anvisa hur utredningen bör kompletteras. Detta är ett uttryck för den s.k. *official- eller utredningsprincipen*. Denna allmänna förvaltningsrättsliga grundsats gäller även hos förvaltningsmyndigheter, trots att uttryckligt lagstöd för det saknas (se exempelvis RÅ 2006 ref. 15).

Utredningsansvaret belyses också av praxis som tar sikte på bevisbördans fördelning i olika ärendetyper (se Hans Ragnemalm, *Förvaltningsrättens grunder*, Jure Förlag AB 2007, s. 107 f. och SOU 2010:29 s. 407). Att myndigheterna har ansvaret för att ärenden blir tillfredsställande utredda innebär att "bördan" av brister i bevisningen normalt inte ska bäras av den enskilde, och att avsaknaden av fullgod utredning alltså inte ska ligga honom eller henne i fatet då myndigheten avgör ärendet. Praxis visar att bevisbördan – liksom utredningsansvaret – schematiskt åvilar det allmänna, då ärendet gäller ett eventuellt ingripande mot enskild part, medan det i ärenden där den enskilde söker utverka en förmån från det allmänna åtminstone måste krävas, att han eller hon gör

verkliga ansträngningar för att visa att omständigheterna berättigar honom till den sökta förmånen. I brottmålsliknande ärenden ankommer det således på det allmänna att lägga fram övertygande bevisning om att ett ingripande är motiverat; se t.ex. RÅ 1989 ref. 67 (återkallelse av läkarlegitimation), RÅ 1990 ref. 108 (disciplinpåföljd för läkare) och RÅ 1996 ref. 83 (varning till fastighetsmäklare). För att givna tillstånd ska kunna återkallas måste också med hänsyn till konsekvenserna ställas höga krav på bevisning för att sådana missförhållanden som motiverar ingripandet föreligger; se t.ex. RÅ 1994 ref. 88 (serveringstillstånd) och RÅ 2006 ref. 7 (tillstånd att driva fristående skola).

Vilket ansvar en förvaltningsmyndighet har för att utredningen i ett ärende ska bli tillräcklig följer ofta av bestämmelser i myndighetens instruktion eller annan författning. Exempelvis framgår av 3 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324) att Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda. I socialförsäkringsbalken finns ett annat exempel. Där föreskrivs att den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver (se 110 kap. 13 §).

#### *Bör utredningsansvaret klargöras?*

Som framgått av den ovan gjorda genomgången följer det av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser att en myndighet ska se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Även om ett sådant ansvar alltså följer av allmänna principer är det befogat att ställa frågan om det behövs en klargörande bestämmelse om detta för de ärenden om sanktionsavgift som följer av utredningens förslag.

Det finns i och för sig flera skäl som talar för att det bör införas en sådan bestämmelse. Ett beslut om sanktionsavgift har en brottmålsliknande karaktär. Det är ett starkt allmänt intresse att ett sådant ingripande baseras på ett beslutsunderlag som är så fullständigt som möjligt. I linje med den praxis som gäller i fråga om brottmålsliknande förfaranden bör det ankomma på den handläggande organisationen att lägga fram den bevisning som krävs för att motivera avgiften. Till bilden hör också att de beslut som nu är i fråga ska fattas av flera statliga förvaltningsmyndigheter, av alla kommunerna samt av arbetslöshetskassorna.

Utredningen noterar dock att det i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) föreslås att en bestämmelse som klargör

utredningsansvaret ska införas i förvaltningslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Med en sådan ordning finns det enligt utredningens mening inte något behov av en särreglering av utredningsansvaret i ärenden om sanktionsavgift. Utredningen föreslår därför inte någon bestämmelse om utredningsskyldighet. Om det nämnda förslaget inte skulle komma att genomföras är det dock utredningens uppfattning att det bör införas en bestämmelse om utredningsansvaret i de nu aktuella ärendena.

### 8.3 Kommunikering och delgivning

**Utredningens bedömning:** Det behövs ingen lagreglering av innebörd att den enskilde ska ges tillfälle att yttra sig innan ett ärende avgörs eller att beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

#### *Kommunicering*

När en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa får kännedom om förhållanden som tyder på att det finns skäl att ålägga någon en sanktionsavgift kommer en rad handläggningsåtgärder att vidtas. Dessa kommer att medföra att ärendet tillförs olika uppgifter. En rimlig utgångspunkt är att den enskilde får möjlighet att yttra sig i ärendet innan det avgörs.

Frågan blir då om det finns något behov av lagstiftning för att säkerställa att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig i ärendet om sanktionsavgift. I 17 § förvaltningslagen finns det en kommuniceringsregel. Den innebär att ett ärende inte får avgöras utan att den enskilde har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Det finns dock flera undantag från kommunikationsplikten. Här handlar det främst om att avgörandet inte går parten emot, om att uppgiften saknar betydelse, om att åtgärderna av någon annan

anledning är uppenbart obehövliga, om att det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller om att avgörandet inte kan uppskjutas.

Utredningen konstaterar att kommunikationsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller sådana uppgifter som tillförts ärendet av någon annan. Det betyder att material som myndigheten tagit fram ska kommuniceras. Även om det finns undantag från kommunikationsplikten kan de knappast anses aktuella i ärenden om sanktionsavgift. Det kan alltså förutsättas att den enskilde redan med tillämpning av befintliga regler alltid kommer att ges tillfälle att yttra sig innan beslut om sanktionsavgift fattas.

Utredningen anser därför att det inte behövs en särskild bestämmelse om kommunicering. Detta hindrar dock inte att det många gånger kan vara lämpligt att den enskilde ges tillfälle att yttra sig i ärendet när utredningen är klar. Någon särskild bestämmelse om det bör dock inte införas.

I sammanhanget ska det påpekas att utredningens förslag i avsnitt 7.2 innebär att det i vissa fall kan vara nödvändigt att låta den enskilde yttra sig för att undvika att preskription inträder.

### *Delgivning*

Ett beslut om sanktionsavgift ska, enligt utredningens förslag, kunna verkställas när det har vunnit laga kraft. Tidpunkten för när beslutet vinner laga kraft är knuten till den tidpunkt då den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Beslutet måste därför delges den avgiftsskyldige för att det ska kunna slås fast när beslutet vunnit laga kraft och därmed är möjligt att verkställa. Hur delgivning går till framgår av delgivningslagen (1970:428), jfr. 21 § andra stycket förvaltningslagen<sup>1</sup>. Det finns därför inte något behov av en uttrycklig bestämmelse om att beslutet ska delges den avgiftsskyldige (jfr. Lagrådets yttrande i prop. 2007/08:107).

---

<sup>1</sup> Eftersom arbetslöshetskassor inte är myndigheter saknar de möjlighet att tillämpa förenklad delgivning, se Kammarrättens i Stockholm dom den 21 oktober 2010 (7141-09).

## 9 Erläggande av sanktionsavgift

### 9.1 Betalning

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgifter tillfaller staten. Betalning ska ske till den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutat om avgiften.

Regeringen bör bemyndiga de beslutande statliga förvaltningsmyndigheterna att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifterna ska betalas. Ett sådant bemyndigande bör även ges till Socialstyrelsen i fråga om avgifter som beslutas av kommunerna och till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i fråga om avgifter som beslutas av arbetslöshetskassorna.

I detta avsnitt överväger utredningen dels vem sanktionsavgiften ska tillfalla, dels hur betalningen ska ske.

#### *Vem ska avgiften tillfalla?*

De alternativ som finns när det gäller frågan vem avgiften ska tillfalla är att avgifterna får tillfalla de beslutande organisationerna eller att de tillfaller staten.

Det finns flera starka skäl som talar emot att avgifterna får tillfalla de beslutande statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. För det första finns det rent generellt en risk för att en sådan ordning skulle kunna leda till att motiven för ett beslut om sanktionsavgift ifrågasätts. Systemets legitimitet skulle då kunna undermineras. Utredningen anser i och för sig att man kan utgå från att frågan om avgift ska tas ut kommer att bedömas utan ovidkommande hänsyn, jfr. uttalanden i propositionen med förslag till den nya plan- och bygglagen (prop.

2009/10:170, s. 348 f.). Trots det går det inte att bortse från att det finns en risk att den som åläggs en avgift kan se annorlunda på den saken.

För det andra kan utredningen konstatera att när det gäller de sanktionsavgifter som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen skulle en ordning där sanktionsavgiften tillfaller myndigheten avvika från vad som i allmänhet gäller för sanktionsavgifter beslutade av statliga myndigheter. För dessa myndigheter skulle en sådan ordning alltså kräva omotiverade särlösningar.

Det skulle möjligen kunna hävdas att sanktionsavgifter som beslutas av arbetslöshetskassorna bör tillfalla dem eftersom deras verksamhet finansieras med avgifter från medlemmarna. På liknande sätt skulle det kunna göras gällande att också kommunernas sanktionsavgifter bör tillfalla kommunen i fråga eftersom verksamheten finansieras av kommunerna. För kommunernas del tillkommer att det finns andra exempel på situationer då de får behålla sanktionsavgifter. I viss utsträckning tillfaller felparkeringsavgifter kommunen, se 16 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Enligt den nya plan- och bygglagen (2010:900) ska dessutom s.k. bygg-sanktionsavgift tillfalla kommunen när det är byggnadsnämnden som har beslutat att ta ut avgiften.

Det måste dock framhållas att staten står för en inte obetydlig del av finansieringen av såväl arbetslöshetsförsäkringen som verksamheten i kommunerna. Att medlemmarna i arbetslöshetskassorna respektive kommuninvånarna finansierar en del av dessa verksamheter utgör alltså inte något tungt vägande skäl för att låta de beslutande organisationerna behålla avgifterna.

Enligt utredningens mening bör en enhetlig reglering eftersträvas. De exempel som finns på att en kommun får behålla en sanktionsavgift utgör inte något tillräckligt skäl för att ha skilda regler för de sanktionsavgifter som beslutas av kommunerna och för de övriga avgifterna. Härtill kommer att sanktionsavgifter i många fall ska ersätta en straffrättslig lagföring som oftast leder till böter. Eftersom böter tillfaller staten bör också den administrativa sanktionsavgiften göra det.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att sanktionsavgifterna utan undantag ska tillfalla staten.

### *Hur ska avgiften betalas?*

Sanktionsavgiften bör betalas in till den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den. Frågan om den närmare ordningen för hur sanktionsavgiften ska betalas måste anses vara en sådan fråga som regeringen enligt 8 kap. 11 § regeringsformen kan meddela verkställighetsföreskrift om. Något bemyndigande för det behövs alltså inte. Regeringen bör enligt utredningens mening delegera till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att meddela föreskrifterna. När det gäller avgifter som beslutas av kommunerna bör uppgiften att meddela föreskrifter rörande betalningen anförtros Socialstyrelsen, som har tillsyn över socialtjänsten. Det förhållandet att alla kommunala sanktionsavgifter inte kommer att avse oriktiga uppgifter som lämnats inom ramen för socialtjänsten bör inte hindra en sådan delegation. Beträffande arbetslöshetskassorna bör uppgiften att meddela föreskrifter läggas på Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

## 9.2 Avräkning

**Utredningens bedömning:** Betalning av en sanktionsavgift ska inte kunna ske genom avräkning mot en förmån som den enskilde är berättigad till.

I detta avsnitt behandlar utredningen frågan om sanktionsavgiften ska kunna bli betald genom avräkning från andra utbetalningar som den avgiftsskyldige kan ha rätt till.

### *Gällande avräkningsregler*

Inom trygghetssystemen förekommer en form av kvittning (avräkning) som innebär att ett belopp motsvarande vad som ska återkrävas, eller del av beloppet, får dras av från en senare utbetalning av en ersättning. Eftersom avräkning innebär att fordringshavaren utan den enskildes samtycke får ta i anspråk en utbetalning krävs författningsstöd för åtgärden. Det vanliga är att en myndighet får avräkna återkrav endast mot ersättning som myndigheten

ska betala ut till den återbetalningsskyldige enligt samma författning.

Som ett exempel på avräkningsregler kan nämnas bestämmelserna inom socialförsäkringen. Enligt 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken gäller att avdrag på ersättning enligt huvudregeln får göras, i den utsträckning det är skäligt, om den ersättningsberättigade enligt beslut av samma myndighet är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av balken eller någon annan författning.

*Det bör inte vara möjligt att avräkna sanktionsavgiften från kommande förmåner*

Frågan är om avräkning bör kunna komma i fråga för de sanktionsavgifter som nu föreslås. En sådan ordning skulle exempelvis innebära att om Försäkringskassan fattar beslut om en sanktionsavgift på grund av oriktiga uppgifter i ett sjukpenningärende så skulle avgiften under vissa förutsättningar kunna räknas av mot kommande utbetalningar av föräldrapenning.

För en ordning där avräkning är tillåten talar kostnads- och effektivitetsskäl. Kostsamma indrivningsförfaranden skulle kunna undvikas. Detta argument är dock inte särskilt tungt. Till skillnad från vad som normalt är fallet i fråga om återkrav kommer ett beslut om sanktionsavgift att kunna ligga till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken. Om den avgiftsskyldige inte frivilligt betalar sin skuld kan den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan begära utmätning genom Kronofogdemyndighetens försorg utan att dessförinnan behöva skaffa en exekutionstitel. Kostnader som kan hänföras till att begära själva verkställigheten skulle dock kunna sparas om avräkning var möjlig. Reaktionen på lagöverträdelsen skulle dessutom kunna komma snabbt. Utredningen kan inte heller förutse att några omfattande administrativa förändringar skulle komma att krävas.

Det går emellertid att rikta flera invändningar mot en ordning där avgiften kan avräknas från kommande utbetalningar.

Till en början skulle det möjligen kunna hävdas att en sådan ordning blir alltför ingripande mot den enskilde. Motsvarande fråga aktualiserades i Återkravsutredningen. I sitt betänkande (SOU 2009:6 s. 274) anförde utredaren bl.a. följande. ”I den juridiska



litteraturen har ibland hävdats att avräkning mot förmåner som har en social funktion kan motverka själva syftet med förmånen och det har därför ansetts att sådana förmåner ska vara skyddade mot avräkning (se Rune Lavin *Återbetalning av social ersättning* s. 187, Nils Herlitz *Föreläsningar i förvaltningsrätt III* s. 549, Ole Westerberg *Om rättskraft i förvaltningsrätten* s. 259). För samtliga av de ovan nämnda förmånerna, med undantag för bilstöd, bidrag till arbets-hjälpmiddel och vissa sjukvårdersättningar m.m., gäller vidare att de inte får utmätas. Ett utmätningförbud är normalt en indikation på att förmånens skyddsvärde har ansetts vara högt. Det skulle mot denna bakgrund kunna hävdas att det vore oskäligt att utöka möjligheten till avräkning mot de ovan nämnda förmånerna. Som exempel kan nämnas assistansersättning. Den ersättningen ska täcka kostnader för sådan assistans som den enskilde behöver för att klara sin dagliga livsföring såsom toalettbestyr, hygien, påklädning, mathållning, kommunikation och förflyttning. Införandet av en rätt att avräkna andra felaktigt utbetalda förmåner mot assistansersättning skulle således kunna innebära att den enskildes grundläggande behov inte skulle kunna tillgodoses. Liknande resonemang skulle kunna föras även beträffande andra förmåner. Gemensamt för de avräkningsregler som finns på socialförsäkringsområdet i dag är dock att det belopp som ska hållas inne vid avräkningen ska vara skäligt. Jag anser inte att det finns anledning att i en återkravslag ändra på denna princip. När sociala hänsyn behöver tas bör de därför kunna beaktas inom ramen för bedömningen av vad som är ett skäligt belopp.”

Utredningen kan konstatera att de sanktionsavgifter som nu föreslås kan bli högst ett halvt prisbasbelopp per år och beslutande organisation. I praktiken kommer avgiften i de flesta fall att bli avsevärt lägre än så. Det betyder att de sociala hänsyn som motiverar en viss försiktighet i fråga om avräkning vid återkrav inte gör sig gällande med samma styrka i fråga om de sanktionsavgifter som nu föreslås. Om en möjlighet till avräkning för sanktionsavgift införs och utformas med den begränsning som gäller inom socialförsäkringsområdet – dvs. att avräkning får ske om det är skäligt – anser utredningen att en sådan ordning inte kan sägas bli alltför ingripande mot den enskilde.

Ytterligare en invändning mot en avräkningsmöjlighet hänger samman med den allmänna obligationsrättsliga principen om att avräkning mellan skulder och fordringar endast kan ske om det är samma rättssubjekt i båda förhållandena. Hållbarheten av denna

invändning är dock beroende av vilken organisation som beslutat om avgiften.

När det gäller sanktionsavgifter som beslutas av statliga myndigheter kan det konstateras att även om myndigheterna uppträder med olika namn gentemot enskilda så är det staten som är berättigad till avgiften och staten som är förpliktad att utge ersättningen. Här är det alltså samma rättssubjekt som är parter i båda rättsförhållandena.

När det gäller avgiftsbeslut som fattats av en kommun eller en arbetslöshetskassa har den enskilde ett anspråk mot kommunen respektive arbetslöshetskassan samtidigt som hans eller hennes skyldighet att betala avgiften gäller i förhållande till staten. En ordning där ett avgiftsbeslut fattat av en arbetslöshetskassa får avräknas mot arbetslöshetsersättning skulle alltså sannolikt inte vara förenlig med kravet på att det ska röra sig om samma parter i de berörda rättsförhållandena. Detsamma gäller om en kommun fattat beslut om sanktionsavgift och den avgiftsskyldige sedan har rätt till utbetalning av en kommunal förmån.

Frågan blir då om det kan anses motiverat med avsteg från den nyss nämnda principen beträffande de sanktionsavgifter som nu är aktuella. Enligt utredningens mening är så inte fallet. Vid denna bedömning beaktar utredningen framför allt att behovet av att kunna driva in avgiften genom avräkning framstår som begränsat, bl.a. eftersom avgiftsbeloppen i många fall kan förutses bli tämligen låga. Som framgått ovan kan beslutet om avgift dessutom läggas till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken. En avräkning i de fall där avgiften beslutas av en kommun eller arbetslöshetskassa bör alltså av principiella skäl inte komma i fråga.

Sammantaget innebär det som sagts nu att det inte finns några principiella hinder mot att införa en ordning där avgiften räknas av från kommande utbetalning från den beslutande organisationen om det är en statlig myndighet som fattat beslutet om avgift och den avgiftsskyldige har en rätt till utbetalning av en förmån från samma myndighet. Avräkning blir inte heller – förutsatt att reglerna utformas i enlighet med vad som gäller inom socialförsäkringen – så ingripande för den enskilde att det bör hindra avräkning. Mot den bakgrunden skulle det kunna hävdas att avräkning bör kunna ske om det är en statlig myndighet som fattat beslutet om avgiften och den avgiftsskyldige är berättigad till en förmån från just den myndigheten. Utredningen anser dock att reglerna kring betalning av avgiften inte bör variera med vilken förmån det rör sig om. Det

bör därför inte införas någon möjlighet att räkna av sanktionsavgiften från kommande utbetalningar av förmåner.

## 10 Sekretessfrågor

I detta kapitel överväger utredningen frågan om det bör göras ändringar på sekretessområdet. I avsnitt 10.1 redovisas utredningens överväganden såvitt avser frågan om bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess ska vara tillämpliga hos arbetslöshetskassorna i ärenden om sanktionsavgift. I avsnitt 10.2 bedömer utredningen i vilken utsträckning de nu gällande sekretessbestämmelserna utan förändringar skulle ge ett skydd för uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgift. I avsnitt 10.3 redovisas vilka sekretessregler som gäller i fråga om andra sanktionsavgifter m.m. Frågan om det behövs särskilda bestämmelser om sekretess i ärenden om sanktionsavgift tas upp i avsnitt 10.4.

### 10.1 Handlingsoffentlighet och sekretess i ärenden om sanktionsavgift hos arbetslöshetskassorna

**Utredningens förslag:** Regler om handlingsoffentlighet och sekretess görs tillämpliga hos arbetslöshetskassorna i verksamhet som avser sanktionsavgift på trygghetssystemens område genom att den ärendetypen hos arbetslöshetskassorna läggs till i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan enskilda subjekt åt vilka förvaltningsuppgift överlämnats enligt 12 kap. 4 § regeringsformen. Eftersom arbetslöshetskassorna inte är och inte heller jämföras med myndigheter omfattas de i princip inte av tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess har dock gjorts tillämpliga även för vissa enskilda organ som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Detta har lagtekniskt skett genom en

hänvisning i 2 kap. 4 § OSL till bilagan till OSL. På detta sätt har för arbetslöshetskassornas del reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjorts tillämpliga på den del av verksamheten som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och på den del av verksamheten som avser ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

I samband med att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjordes tillämpliga på den del av arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (prop. 2000/01:129 s. 43 ff.) diskuterades behovet av handlingsoffentlighet och insyn i arbetslöshetskassornas verksamhet med administration av arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten för bedömningen var att handlingsoffentlighet ska gälla i verksamhet som utgör myndighetsutövning (jfr prop. 1986/87:151 s. 148 ff.). Eftersom arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen innefattar myndighetsutövning ansåg regeringen att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess skulle göras tillämpliga i denna del av verksamheten. I förarbetena till den lagändring genom vilken reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjordes tillämpliga på den del av verksamheten som avser ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (prop. 2007/08:118 s. 22 ff.) uttalades att ärenden om medlemsavgiftens storlek kan komma att innefatta känsliga personuppgifter. Regeringen konstaterade att de aktuella ärendena innefattar en prövning av lagstadgade krav som ger arbetslösa rätt till en mer förmånlig behandling i avgiftshänseende och således är av sådan karaktär att de måste anses innefatta myndighetsutövning. Till detta kom att arbetslöshetskassornas beslut kan överklagas. Med hänsyn till det anförda ansågs det foljdriktigt och konsekvent att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjordes tillämpliga även på ärenden som avser prövning av medlemsavgiftens storlek för arbetslös medlem i en arbetslöshetskassa. Därigenom tillgodosågs allmänhetens behov av insyn i denna del av verksamheten samtidigt som sekretessproblematiken gavs en lösning.

Handläggning av ärenden om sanktionsavgift utgör myndighetsutövning. Enligt utredningens mening bör reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess göras tillämpliga även i ärenden om sanktionsavgift på trygghetssystemens område. Den ärendetypen hos arbetslöshetskassorna bör därför läggas till i bilagan till OSL.

## 10.2 Vilket skydd ger de nuvarande sekretessbestämmelserna?

### *Generella regler*

I 21 kap. OSL, finns grundläggande bestämmelser om skydd för känsliga uppgifter. Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess bl.a. för uppgift som rör en enskilds hälsa, såsom uppgifter om sjukdomar och missbruk, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Här kan också som exempel nämnas att enligt 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess under vissa förutsättningar för uppgift som rör utlänning.

### *Försäkringskassan*

Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Försäkringskassan i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, arbetsskadeförsäkring, handikappersättning och vårdbidrag, statligt tandvårdsstöd, läkarvårdsersättning, ersättning för sjukgymnastik, jämställdhetsbonus, annan ekonomisk förmån för enskild, eller om särskild sjukförsäkringsavgift, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för beslut i socialförsäkringsärenden. För en uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Motsvarande sekretess gäller enligt paragrafen hos en annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den uppräknade lagstiftningen.

Ytterligare en sekretessbestämmelse som gäller för Försäkringskassan finns i 28 kap. 12 a § OSL. Bestämmelsen behandlas nedan i samband med den sekretess som gäller hos Arbetsförmedlingen.

Utredningen kan konstatera att den sekretess som följer av 28 kap. 1 § OSL är knuten till *ärenden enligt viss lagstiftning*. Enligt utredningens mening skulle uppgifter i ärenden som handläggs enligt den föreslagna lagen om sanktionsavgift inte komma att omfattas av denna sekretessbestämmelse. Ärenden om sanktionsavgift kan ju inte anses vara ärenden enligt de i bestämmelsen

uppräknade författningarna, och inte heller ett sådant ärende om ”annan ekonomisk förmån för enskilda” som också omfattas av 28 kap. 1 § OSL.

#### *Pensionsmyndigheten*

För Pensionsmyndigheten gäller på samma sätt som hos Försäkringskassan sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Denna bestämmelse har behandlats ovan.

Vidare gäller enligt 28 kap. 5 § OSL sekretess i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretess gäller också för vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift hos Pensionsmyndigheten skulle alltså inte omfattas av sekretessen enligt 28 kap. 5 § OSL eftersom den bestämmelsen endast avser uppgifter i ärende om inkomstgrundad ålderspension.

#### *Centrala studiestödsnämnden*

Bestämmelser om sekretess i *Centrala studiestödsnämndens (CSN:s)* verksamhet finns i 28 kap. 9 § OSL. Det framgår där att sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Med undantag för beslut i ärenden om studiestöd under sjukdom gäller sekretess inte för beslut i ett ärende. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utredningen gör beträffande CSN samma bedömning som i fråga om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ett ärende om sanktionsavgift kan inte bedömas vara ett ärende om studiestöd eller ett ärende om lån till hemutrustning. Uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift skulle alltså inte komma att omfattas av sekretess enligt 28 kap. 9 § OSL.

### *Arbetsförmedlingen*

Sekretess avseende uppgifter hos Arbetsförmedlingen regleras i 28 kap. 11, 12 och 12 a §§ OSL. Enligt 28 kap. 11 § gäller sekretess i ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretess gäller inte för beslut i ett ärende. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Enligt 28 kap. 12 § gäller sekretess i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftsförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Uppgifter i beslut är inte undantagna från sekretess. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Slutligen föreskrivs i 28 kap. 12 a § att sekretess gäller, utöver vad som följer av 21 kap. 5 §, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan eller i ärende om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Den tystnadsplikt som följer av 28 kap. 12 a § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Enligt utredningens bedömning kan ett ärende om sanktionsavgift inte anses utgöra ett sådant ärende som nämns i 28 kap. 11, 12 eller 12 a §§ OSL. Uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift hos Arbetsförmedlingen skulle alltså inte omfattas av sekretessen enligt dessa paragrafer.

### *Arbetslöshetskassorna*

För arbetslöshetskassorna gäller enligt 28 kap. 13 § OSL sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om enskilds personliga förhål-



landen, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Detsamma gäller i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Uppgifter i beslut i ärenden är inte undantagna från sekretess. För en uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utredningen konstaterar att den sekretess som gäller enligt 28 kap. 13 § OSL inte skulle komma att gälla i ärenden om sanktionsavgift.

### *Kommunerna*

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom *socialtjänsten* för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen omfattar, med vissa undantag, även uppgifter i beslut. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Med socialtjänst förstås i OSL verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Enligt en kommentar till OSL (Eva Lenberg, Ulrika Geijer och Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, 1 maj 2010 Zeteo, kommentaren till 26 kap. 1 §) behöver verksamheten inte bestå i handläggning av ett ärende utan kan utgöras av rent faktisk verksamhet. Vidare räknas till socialtjänst även verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, verksamhet hos kommunal invandrarbyrå, samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. Med socialtjänst jämföras bl.a. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den tystnadsplikt som följer av paragrafen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om sluten ungdomsvård.

Enligt 28 kap. 7 a § OSL gäller sekretess i ärende om *vårdnadsbidrag* enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag för

uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. I fråga om uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utredningen konstaterar att sekretessbestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL i huvudsak inte tar sikte på en viss ärendetyp utan på uppgifter inom en viss typ av verksamhet. Avgränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde utgår från att uppgifterna ska förekomma inom socialtjänst. Det framstår som tveksamt om ett ärende om sanktionsavgift kan sägas förekomma inom socialtjänst. Inte heller kan ett sådant ärende sägas vara ett ärende om bistånd åt asylsökande eller verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningen utgår därför i de kommande övervägandena från att uppgifter i ärenden om sanktionsavgift inte skulle omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL.

Uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift kan enligt utredningens bedömning inte omfattas av 28 kap. 7 a § OSL som gäller i ärenden om vårdnadsbidrag.

### *Migrationsverket*

Enligt 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningar, oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer.

Enligt 37 kap. 1 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i anmälan eller utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. I fråga om beslut i utlännings- och medborgarskapärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Enligt 37 kap. 3 § första stycket första punkten OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana. Sekretess enligt första stycket andra punkten i samma paragraf gäller också för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av första punkten.

Uppgift i ärende om arbetstillstånd för utlänning omfattas av sekretess enligt 28 kap. 15 § första stycket OSL.

Enligt utredningens bedömning kan ett ärende om sanktionsavgift inte anses utgöra verksamhet för kontroll över utlänningar och inte heller sådana ärenden eller sådan verksamhet som avses i 37 kap. 3 § OSL. Uppgifter i ärendena skulle således inte omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 eller 3 §§ OSL. Inte heller är det fråga om sådana ärenden som avses i 28 kap. 15 § OSL. Uppgifter i sanktionsavgiftsärenden skulle alltså inte omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse.

Sekretess i ärenden om bistånd till asylsökande och vissa andra utlänningar har behandlats ovan i samband med den sekretess som gäller för socialtjänsten.

### 10.3 Sekretess på andra områden?

Som framgår under avsnitt 10.2 kommer uppgifter i ärenden om sanktionsavgift – utan ändringar i OSL – att få ett mycket begränsat sekretesskydd.

Här kan en jämförelse göras med skattetillägg. Intresset av skydd för den personliga integriteten anses väga tungt i skattesammanhang. Ett av de grundläggande skälen för detta är att skattskyldiga har en långtgående plikt att lämna uppgifter om egna förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 256 f.). Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds

personliga eller ekonomiska förhållanden. Med skatt jämförelse enligt tredje stycket bl.a. skattetillägg. Sekretessen enligt 27 kap. 1 § är absolut.

Vidare kan en jämförelse göras med de särskilda sanktioner, i form av uteslutning och fränkännande, som finns inom arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 5.3). Uppgifter i ett ärende om fränkännande (66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring) omfattas enligt utredningens bedömning av sekretesskyddet i 28 kap. 13 § OSL. Bestämmelserna om offentlighet och sekretess är inte tillämpliga i ärenden om uteslutning eftersom reglerna om uteslutning finns i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och den lagen inte nämns i bilaga till OSL (se prop. 2000/01:29 s. 43 ff.).

Slutligen ska nämnas att det vid införandet av administrativa sanktioner på yrkesfiskets område inte infördes någon sekretessbestämmelse (se prop. 2007/08:107). Dock gäller sekretess hos Fiskeriverket enligt 30 kap. 23 § OSL.

#### 10.4 Avvägning mellan sekretessintresse och insynsintresse

**Utredningens förslag:** En bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen med innebörden att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ärende om sanktionsavgift på trygghetssystemens område om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärenden. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Som framgått av genomgången i avsnitt 10.2 bedömer utredningen att de nuvarande bestämmelserna i OSL ger endast ett begränsat skydd för uppgifter i ärenden om sanktionsavgift. Det hänger i huvudsak ihop med att de sekretessbestämmelser som gäller i dag för de aktuella myndigheterna och arbetslöshetskassorna tar sikte på ärenden enligt olika författningar. Ett ärende om sanktionsavgift kommer att utgöra ett i förhållande till förmånsärendet eller återkravsärendet separat ärende. Frågan är därför om det bör

införas en särskild sekretessregel som skyddar uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift.

#### *Sekretessintresset*

De uppgifter som kan förekomma i ett ärende om sanktionsavgift kan förväntas röra vitt skilda saker. Den uppgift som misstänks vara oriktig kommer naturligtvis att förekomma i ärendet. En sådan uppgift kan röra hälsotillstånd, sjukskrivningsperiod, familjeförhållanden (exempelvis sammanboende), återvändande från någon som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd, storleken på hyran för en bostad, att någon har varit hemma för vård av sjukt barn, arbetslöshetsperiod, lönebelopp osv. Dessa uppgifter tillförs som regel det ursprungliga förmånsärendet frivilligt av den enskilde.

Utöver nu nämnda exempel på uppgifter kan det förväntas förekomma ytterligare uppgifter om samma förhållanden som tillförs ärendet av den handläggande organisationen. Härtill kommer att den enskilde kan lämna uppgifter om sådana förhållanden som ett resultat av en begäran från den handläggande organisationen. Förutom dessa uppgifter kan det förutses att det inom ramen för återopande av en befrielsegrund (se avsnitt 6.13) kommer att lämnas uppgifter om bl.a. hälsotillstånd eller om ekonomiska förhållanden.

Vissa av dessa uppgifter framstår naturligtvis som relativt harmlösa. Exempelvis kan en uppgift om att ett barn sammanbor med en viss förälder sannolikt inte anses vara integritetskänslig. Däremot kan exempelvis uppgifter i ett läkarintyg eller en uppgift om sjukskrivningsperiod anses vara betydligt mer integritetskänsliga.

#### *Insynsintresset*

Sekretessintresset måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i berörd verksamhet.

Mot att införa bestämmelser om sekretess i ärenden om sanktionsavgift talar det faktum att beslut om sanktionsavgift i en del fall kommer att ersätta ett straffrättsligt förfarande. I straffrättsliga sammanhang är det av rättssäkerhetsskäl viktigt att domstolarnas handläggning och domar i mycket stor utsträckning

är offentliga. För domstolarnas del krävs mycket starka skäl för att frångå denna huvudregel. Allmänhetens insyn är dessutom en grundläggande förutsättning för förtroendet för domstolarnas arbete. Eventuella integritetsskyddsaspekter måste vid domstolarna i de allra flesta fall vika för insynsintresset. Detta intresse av öppenhet har ansetts så viktigt att principen om offentlighet vid domstol slås fast i regeringsformen (2 kap. 11 §).

Genom den administrativa sanktionsavgiften kommer det allmänna att ingripa med en sanktion mot den enskilde. Ett beslut om sanktionsavgift kommer dessutom sannolikt att utgöra ett straff i Europakonventionens mening. På samma sätt som inom straffrättskipningen finns det ett vitalt intresse av insyn i hur de handläggande organisationerna agerar. Ingen bör ”dömas” i hemlighet utan möjlighet till granskning från allmänhetens och massmedias sida. Insynsintresset är således särskilt starkt i fråga om ärenden av sådan sanktionskaraktär som nu är aktuellt.

#### *Avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset*

Utredningen har ovan konstaterat att det kan antas att vissa uppgifter av integritetskänslig natur kommer att förekomma i ärenden om sanktionsavgift. Frågan är då om ett sekretesskydd bör gälla för dem. Här kan till en början konstateras att dessa uppgifter redan i dag förekommer i en rad olika ärenden hos de berörda beslutande organisationerna och att de träffas av olika sekretessregler. Beträffande vissa förmånsslag, exempelvis ekonomiskt bistånd, råder sekretess med omvänt skaderekvisit (26 kap. 1 § OSL). I fråga om andra ersättningslag gäller sekretess med andra skaderekvisit, vanligtvis ett rakt rekvisit. Mot bakgrund av dessa skilda sekretessbestämmelser för de olika förmånsslagen, skulle det kunna hävdas att intresset av sekretess även i fråga om ärenden om sanktionsavgift är starkare i vissa fall, exempelvis i ärenden om sanktionsavgift avseende ekonomiskt bistånd, än i andra, t.ex. ärenden om sanktionsavgift avseende ersättning för teckenspråksutbildning. Det finns ett visst fog för ett sådant synsätt.

Mot dessa intressen ska insynsintresset vägas. Utredningen anser att intresset av insyn gör sig starkt gällande i samtliga ärenden om sanktionsavgift eftersom de på flera sätt står straffrättskipningen nära. Sanktionsavgiften kommer i vissa fall att ersätta ett straffrättsligt förfarande. I andra fall kommer den att påföras på

grund av oriktiga uppgifter som i dag inte leder till någon sanktion alls. Denna skillnad har dock ingen större betydelse här. Sanktionsavgiften innebär att samhället ingriper mot den enskilde på grund av en regelöverträdelse. Även om sanktionsavgiften inte utgör en straffrättslig påföljd måste man utgå från att det finns ett starkt intresse av insyn i samtliga ärenden om sanktionsavgift. Insynsintresset gör sig enligt utredningens mening lika starkt gällande inom samtliga förmånsslag.

Utredningen finner – efter en avvägning mellan sekretessintresset och det starka insynsintresset – att det i fråga om ärenden om sanktionsavgift bör gälla ett sekretesskydd som bör vara detsamma i alla ärenden om en sådan avgift. Skyddet ska således vara oberoende av vilket förmånsslag som avgiften avser. Sekretessskyddet bör omfatta uppgifter om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ärenden om sanktionsavgift. Med dessa ställningstaganden bör sekretessen i ärenden om sanktionsavgift komma till uttryck genom en bestämmelse som gäller i samtliga sådana ärenden. Utredningen anser således att behovet av sekretess inte bör tillgodoses genom ändringar i varje enskild sekretessbestämmelse som i de flesta fall tar sikte på uppgifter i ärenden om förmåner.

#### *Sekretessnivå*

Utredningen har i det föregående kommit fram till att det bör införas ett sekretesskydd för de uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgift. Nästa fråga är då vad sekretessen ska ha för styrka. Här bör det åter poängteras att intresset av insyn är mycket starkt i fråga om ärenden om sanktionsavgift. I dessa ärenden gör sig särskilda rättssäkerhetsintressen gällande som inte är lika uttalade i ett förmåns- eller återkravsärende.

Vid det *omvända skaderekvisitet* är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess. Uppgifterna får vid ett omvänt skaderekvisit bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 82 och prop. 2008/09:150 s. 349).

Utredningen anser att det inte är lämpligt att låta sekretessen i ärenden om sanktionsavgift gälla med ett omvänt skaderekvisit. Sekretessen skulle bli för sträng. Denna bedömning gäller även för de fall där förmånsärendet eller återkravsärendet omfattas av sekretess med ett sådant omvänt rekvisit.

Vid det *raka skaderekvisitet* är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller endast om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Avsikten är att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan om sekretess gäller inte i första hand behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig omfattas den normalt av sekretess. Genom att avgörande betydelse som regel tillmäts arten av den uppgift som efterfrågas vinner man den fördelen att man sällan behöver frångå den till offentlighetsprincipen hörande grundsatsen att den som begär ut en uppgift inte ska behöva legitimeras och tala om varför han eller hon vill ta del av en viss uppgift (prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f. och prop. 2008/09:150 s. 348).

Enligt utredningens mening är även ett sådant skaderekvisit för strängt med hänsyn till insynsintresset.

I stället anser utredningen att det bör införas en bestämmelse enligt vilken sekretess ska gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Ett sådant rekvisit finns i dag exempelvis i 29 kap. 5 § OSL, som gäller sekretess i ärende bl.a. om någons lämplighet att ha körkort. Många av de uppgifter som omfattas av sekretess i ett förmåns- eller återkravsärende kommer med denna reglering att bli offentliga i ett ärende om sanktionsavgift. För en sådan lösning talar framför allt det starka insynsintresset. Offentlighet bör således vara den klara huvudregeln i ärenden om sanktionsavgift och sekretess gälla endast i undantagsfall.



*Sekretess för beslut och sekretesstid*

Som framgår av redovisningen i avsnitt 10.2 omfattas även vissa beslut av sekretess. Så bör enligt utredningens mening inte vara fallet i fråga om sanktionsavgift. Det bör därför särskilt föreskrivas att sekretessen inte ska gälla beslut i ärende.

Vidare anser utredningen att en rimlig sekretesstid i fråga om uppgift i allmän handling i ett ärende om sanktionsavgift är att sekretessen gäller i högst femtio år.

*Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt (3 kap. 1 § OSL). Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Nämnda rätt har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 YGL). Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en sekretessbelagd uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter lämna den allmänna handling varav den sekretessbelagda uppgiften framgår till t.ex. en journalist eller att t.ex. själv publicera denna handling.

Sekretess i ärenden om sanktionsavgift föreslås gälla endast i undantagsfall. De uppgifter som kan förekomma i ett ärende om sanktionsavgift är enligt utredningens mening inte av sådan karaktär att det finns anledning att införa någon inskränkning i rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter.

# 11 Behandling av personuppgifter

Hos de statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som enligt utredningens förslag ska handlägga ärenden om sanktionsavgift, uppkommer ett behov av att kunna behandla personuppgifter för detta ändamål. I detta kapitel övervägs om det behövs författningsändringar för att göra sådan behandling möjlig.

## 11.1 Gällande bestämmelser

I regeringsformens 1 kap. 2 §, det s.k. målsättningsstadgandet, anges att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Denna bestämmelse är inte rättsligt bindande utan anger målsättningen för den samhälleliga verksamheten. Regeringsformens rättsligt bindande bestämmelser om skydd för medborgarnas personliga integritet finns huvudsakligen i 2 kap. Av 2 kap. 6 § regeringsformen följer att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Den närmare omfattningen av skyddet anges i bl.a. personuppgiftslagen (1998:204). Kompletterande föreskrifter finns i personuppgiftsförordningen (1998:1191).

Personuppgiftslagen gäller enligt 5 § för all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller därutöver för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Personuppgiftslagen syftar enligt 1 § till att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. Av lagens 2 § framgår att om det i annan lag

eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från lagen ska de bestämmelserna gälla. Särreglering måste dock stå i överensstämmelse med dataskyddsdirektivet, som lagen bygger på (jfr. Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen, 1 oktober 2009 Zeteo, kommentaren till 2 §).

För vissa slag av personuppgifter gäller enligt 13 § särskilda restriktioner. Huvudregeln i lagen innebär att det är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Från förbudet finns en rad undantag angivna direkt i lagen, bl.a. får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Av 21 § framgår att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Utöver personuppgiftslagen tillämpar de statliga förvaltningsmyndigheterna och kommunerna även följande registerförfattningar vid behandling av personuppgifter. Dessa författningar innehåller specialbestämmelser som delvis ersätter eller kompletterar bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Hos *Migrationsverket* tillämpas förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* tillämpar 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* tillämpar studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321). *Arbetsförmedlingen* tillämpar lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Inom *socialtjänsten* tillämpas lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

*Arbetslöshetskassornas* behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild författning. Personuppgiftslagen är tillämplig fullt ut. Detsamma gäller för annan kommunal verksamhet än socialtjänsten, samt för ärenden om hemutrustningslån hos CSN.

## 11.2 Krävs författningsändringar för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter?

**Utredningens förslag:** Arbetslöshetskassorna bör ges möjlighet att utan hinder av 21 § personuppgiftslagen behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott eller domar i brottmål när behandlingen är nödvändig för att ett ärende om sanktionsavgift ska kunna handläggas.

Ett tillägg görs i 114 kap. 2 § socialförsäkringsbalken för att klargöra att kapitlet tillämpas också vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet enligt lagen om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.

Tillägg görs i 10 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, samt i 3 § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, för att möjliggöra behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen i ärenden om sanktionsavgift. Vidare görs av motsvarande skäl ett tillägg i 12 § förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

### *Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*

Enligt 114 kap. 2 § SFB tillämpas bestämmelserna i kapitlet vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt balken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Frågan är om handläggning av ärenden om sanktionsavgift utgör sådan verksamhet som gäller förmåner enligt SFB, vilket i så fall skulle betyda att personuppgifter får behandlas i enlighet med vad som anges i 114 kap. SFB. I förarbetena till den tidigare gällande lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (prop. 2002/03:135 s. 44) uttalades att lagen tog sikte på behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner samt vissa andra förmåner eller ersättningar. Härigenom avgränsades tillämpningsområdet i förhållande till rent administrativ verksamhet utan någon koppling till för-

månssystemet. Vidare uttalades (s. 64) att ändamålet handläggning av ärenden inte var begränsat till att omfatta enbart ärenden om bestämmande av förmåner eller ersättningar. Även handläggning av andra typer av ärenden omfattades av det ändamålet. Här avsågs exempelvis tillsynsärenden.

Enligt utredningens mening talar mycket för att ärenden om sanktionsavgift kommer att omfattas av 114 kap. 2 § SFB. Eftersom tolkningen inte är självklar bör dock ett klagörande ske. Således bör i 114 kap. 2 § SFB göras ett tillägg av innebörd att kapitlet tillämpas även vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet enligt den föreslagna lagen om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.

Frågan om för vilka ändamål Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter regleras i 114 kap. 7 § SFB. De ändamål som där anges, samt den möjlighet som finns enligt 114 kap. 11–12 §§ att behandla personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen och personuppgifter som avser uppgift om lagöverträdelse m.m. får anses täcka det behov som kan finnas vid handläggningen av ärenden om sanktionsavgift. Någon ändring behövs alltså inte.

#### *Centrala studiestödsnämnden*

Studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen tillämpas vid behandling av personuppgifter i CSN:s studiestödsverksamhet.

Enligt 1 § studiestödsdatalagen ska lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i CSN:s studiestödsverksamhet. Av förarbetena (prop. 2008/09:96 s. 33) framgår att lagen omfattar CSN:s studiestödsverksamhet i vid bemärkelse. Med uttrycket åsyftas bl.a. att bevilja studiestöd och att fatta beslut om återkrav. Vidare omfattas den hantering som sker i anslutning till ärenden om beviljande, återkrav och återbetalning av studiestöd, oavsett om hanteringen av ärendet leder till att studiestöd exempelvis beviljas, avslås, återkrävs eller återbetalas.

Enligt utredningens mening bör – mot bakgrund av de redovisade förarbetsuttalandena – handläggning och beslutsfattande i ärenden om sanktionsavgift anses ske i studiestödsverksamhet.

I 4 § studiestödsdatalagen anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Ett sådant ändamål är att handlägga ärenden i

studiestödsverksamheten (första punkten). Utredningen bedömer att det ändamålet innefattar även ärenden om sanktionsavgift.

Av 6 § studiestödsdatalagen framgår att vissa känsliga personuppgifter och personuppgifter som avser lagöverträdelse som innefattar brott eller domar i brottmål får behandlas för att handlägga ärenden i studiestödsverksamheten om uppgifterna har lämnats i ett ärende i studiestödsverksamheten eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende.

Sammantaget anser utredningen att det inte finns behov av ändringar i studiestödsdatalagen för att CSN ska kunna behandla personuppgifter för att handlägga och fatta beslut i ärenden om sanktionsavgift.

### *Migrationsverket*

Migrationsverkets rätt att behandla personuppgifter regleras i förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Med verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen avses bl.a. verksamhet som rör bistånd och stöd till utlänningar som enligt lag eller annan författning handläggs av Migrationsverket (1 §).

Handläggning och beslutsfattande i ärenden om sanktionsavgift får anses utgöra sådan verksamhet som omfattas av förordningen. Handläggning av ärenden om sanktionsavgift får vidare anses vara ett sådant ändamål för vilket behandling av personuppgifter är tillåten enligt förordningen.

Utredningen har övervägt om det finns behov av att göra tillägg i den uppräkningsregister som finns i 4 § av personuppgifter som får behandlas i ett verksamhetsregister. De uppgifter som kan förekomma i ett ärende om sanktionsavgift kan avse exempelvis en enskilds inkomst, men också sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (se nedan i anslutning till utredningens överväganden beträffande arbetslöshetskassorna). Utredningen har dock funnit att den befintliga uppräkningsregister måste anses tillräcklig för att möjliggöra handläggning av ärenden om sanktionsavgift. Utredningen utgår vid denna bedömning från att uppgifterna omfattas av paragrafens åttonde punkt.

I förordningen föreskrivs inte några särskilda begränsningar när det gäller rätten att behandla sådana uppgifter som avses i 21 §

personuppgiftslagen. Känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen får behandlas om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för att handlägga ärenden.

Enligt utredningens bedömning behövs det inte några ändringar i förordningen för att möjliggöra behandling av personuppgifter vid handläggning av ärenden om sanktionsavgift.

### *Arbetsförmedlingen*

Enligt 1 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter som gäller arbetssökande, arbetsgivare, kontaktpersoner och andra personer i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Av förarbetena (prop. 2001/02:144 s. 18 f.) framgår att lagen omfattar de personuppgifter om en arbetssökande, en arbetsgivare eller en kontaktperson som behövs för att genomföra den verksamhet som dåvarande Arbetsmarknadsverket hade i uppdrag att bedriva. Den verksamheten är platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetslivstjänster och vissa anställningsfrämjande åtgärder. Verksamheten omfattar även frågor om bl.a. arbetstillstånd, arbetslöshetsförsäkringen, totalförsvaret och byggnadstillstånd m.m. Av samma förarbeten framgår att intern administration, t.ex. frågor som gäller personal, inte omfattas av lagen.

I och med att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trätt i kraft den 1 december 2010 har Arbetsförmedlingen fått ansvar för viss verksamhet som definitionsmässigt inte anses vara arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Det handlar om handläggningen av ärenden om ersättning enligt den nyss nämnda lagen och tillhörande förordning samt om handläggning av ärenden om mottagande för bosättning enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Efter förslag i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1) har därför nyligen beslutats att tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska vidgas till att även omfatta Arbetsförmedlingens handläggning av sådana ärenden.

Enligt utredningens mening kan handläggning och beslutsfattande i ärenden om sanktionsavgift anses utgöra sådan verk-

samhet som omfattas av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen blir därmed tillämplig på sådana ärenden och det oavsett vilken förmån som sanktionsavgiften avser.

Arbetsförmedlingen får enligt 4 § i den aktuella lagen behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bl.a. om det behövs för handläggning av ärenden. Enligt utredningens mening omfattar det angivna ändamålet även ett ärende om sanktionsavgift.

Även om handläggning av ärenden om sanktionsavgift är ett sådant ändamål som medger att personuppgifter behandlas av Arbetsförmedlingen finns det andra frågeställningar som behöver belysas särskilt.

Om utredningens förslag genomförs kommer Arbetsförmedlingen att behöva behandla personuppgifter i ärenden om aktivitetsstöd för tillhandahållande av information som behövs hos Försäkringskassan som underlag för beslut om sanktionsavgift. Enligt utredningens mening är det möjligt att göra det enligt nu gällande lagstiftning. Enligt 5 § i den angivna lagen får Arbetsförmedlingen nämligen behandla personuppgifter bl.a. för tillhandahållande av information som behövs inom Försäkringskassans, CSN:s eller arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd. Någon ändring av 5 § behövs alltså inte.

Det finns dock behov av vissa författningsändringar. Utgångspunkten för dessa bör vara att den föreslagna regleringen ska utgöra en lämplig avvägning mellan intresset av skydd för enskildas personliga integritet och motstående intressen, främst kravet på effektiva och ändamålsenliga rutiner för verksamheten. Det är viktigt att regelverket inte hindrar Arbetsförmedlingen från att åstadkomma effektiva rutiner för sin verksamhet, om det inte kan anses motiverat av integritetsskäl av sådan vikt att dessa får anses väga tyngre än effektivitetsintresset.

För att möjliggöra en effektiv hantering av ärenden om sanktionsavgift hos Arbetsförmedlingen, bör det göras ändringar i 9 och 10 §§ lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Bestämmelsen i 9 § begränsar möjligheten att behandla bl.a. sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen. Behandling får inte ske utan den enskildes samtycke. En ändring i detta avseende behövs för att på ett ändamålsenligt sätt



kunna handlägga ärenden om sanktionsavgift. Företrädare för Arbetsförmedlingen har för utredningen uppgett att känsliga och ömtåliga personuppgifter, som uppgifter om hälsa, kan behöva behandlas i sanktionsavgiftsärenden, utan att ett samtycke ska behöva inhämtas från en arbetssökande. Ett exempel på uppgifter som kan behöva behandlas är uppgift om sjukskrivning. Eftersom ett borttagande av kravet på samtycke har föreslagits i prop. 2010/11:42, som överlämnades till riksdagen den 7 december 2010, lämnar dock inte utredningen något förslag i denna del. Om nämnda proposition inte skulle leda till lagstiftning är det dock utredningens uppfattning att ändringar motsvarande de som föreslås i propositionen bör genomföras såvitt avser ärenden om sanktionsavgift på trygghetssystemens område. Sådana ändringar är viktiga för att möjliggöra en effektiv hantering av ärenden om sanktionsavgift.

I 10 § sägs att bl.a. sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen inte får behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. Företrädare för Arbetsförmedlingen har för utredningen uppgett att ett exempel på en situation då uppgifter enligt 21 § personuppgiftslagen behöver behandlas är då en enskilds uppgiftslämnande innebär att det finns grund för misstanke om bidragsbrott. Uppgifter som rör sådana misstankar bör kunna behandlas. I 10 § behövs därför ett tillägg av innebörd att behandling av personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott eller domar i brottmål är tillåten när behandlingen är nödvändig för att ett ärende om sanktionsavgift ska kunna handläggas<sup>1</sup>. Eftersom behovet av en ändamålsenlig handläggning även i detta fall får anses väga tyngre än integritetsintresset, föreslås en sådan ändring i 10 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Slutligen bör det även göras ett tillägg i 3 § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, för att möjliggöra behandling av uppgifter som behövs inför ett beslut om sanktionsavgift.

---

<sup>1</sup> Ändringar som skulle tillåta en behandling av sådana personuppgifter har föreslagits i Ds 2010:35, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

### *Kommunerna*

För kommunernas verksamhet inom socialtjänsten finns bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Med socialtjänst avses enligt lagens 2 § bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Dessutom avses tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet. I 6–7 §§ finns bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten och vilka personuppgifter som får behandlas. I huvudsak innebär bestämmelserna att personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Sådana personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.

Enligt utredningens mening får handläggning och beslutsfattande i ärenden om sanktionsavgift anses vara sådan verksamhet som omfattas av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. De nuvarande bestämmelserna om vilka uppgifter som får behandlas och när de får behandlas är tillräckliga. Utredningen ser alltså inget behov av ändring i den angivna lagen. En mindre ändring bör dock göras i 12 § förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, som innebär att en kommunal myndighet även får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om sanktionsavgift.

För kommunal verksamhet utanför socialtjänsten saknas som tidigare nämnts registerförfattning. Det innebär att personuppgiftslagen blir tillämplig. Någon ytterligare författningsreglering behövs inte.

### *Arbetslöshetskassorna*

Enligt 21 § personuppgiftslagen är det endast myndigheter som får behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Denna ordning påverkas inte av den registrerades samtycke. Däremot kan regeringen eller den myndig-

het som regeringen bestämmer (dvs. Datainspektionen enligt 9 § personuppgiftsförordningen) göra undantag från förbudet i enlighet med tredje och fjärde styckena i paragrafen.

Lagöverträdelser ska alltså vara sådana överträdelser som innefattar brott för att förbudet i 21 § personuppgiftslagen ska gälla. I den juridiska litteraturen har det hävdats att den begränsning som följer av 21 § personuppgiftslagen inte skulle vara tillämplig i fråga om lagöverträdelser som bara för med sig administrativa sanktioner (Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen, 1 oktober 2009 Zeteo, kommentaren till 21 §). Utredningen kan för sin del konstatera att den nu föreslagna sanktionsavgiften inte konstruerats så att det straffrättsliga ansvaret helt tas bort för de fall där avgift kan bli aktuell. Enligt utredningens mening kan det alltså inte uteslutas att det vid handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift kan bli aktuellt att behandla sådana uppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen.

Det som sagts nu får betydelse för arbetslöshetskassornas möjligheter att behandla personuppgifter eftersom de inte är myndigheter. Det skulle möjligen kunna hävdas att redan nu gällande bestämmelser innebär att det finns en sådan möjlighet. I 21 § andra stycket personuppgiftslagen anges nämligen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser. Datainspektionen har genom DIFS 1998:3 meddelat sådana föreskrifter. De föreskrifterna innebär att personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen får behandlas bl.a. om behandlingen avser endast enstaka uppgift som är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras i ett enskilt fall. En sanktionsavgift skulle kunna vara ett sådant rättsligt anspråk. Det måste emellertid ifrågasättas om den nu nämnda möjligheten att behandla enstaka uppgifter är tillräcklig för de behov som uppkommer om den nu aktuella reformen genomförs. Arbetslöshetskassorna ska ju se till att ärendena blir tillräckligt utredda, vilket betyder att det i många fall inte räcker med att inhämta enstaka uppgifter. Här ska också påminnas om att sanktionsavgiftsärendet blir ett brottmålsliknande förfarande. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser bör det ankomma på beslutsorganisationen att lägga fram den bevisning som krävs för att förutsättningarna för avgiften ska vara uppfyllda.

Enligt utredningens mening är de ovan beskrivna möjligheterna att behandla sådana uppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen

alltså otillräckliga. Arbetslöshetskassorna bör i stället ges ett uttryckligt lagstöd för en sådan behandling. Således bör i den föreslagna lagen om sanktionsavgift införas en bestämmelse om att 21 § personuppgiftslagen inte hindrar att arbetslöshetskassorna behandlar personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål när behandlingen är nödvändig för att ett ärende om sanktionsavgift ska kunna handläggas.

Några ytterligare ändringar behövs enligt utredningens mening inte för att möjliggöra en ändamålsenlig handläggning av ärenden om sanktionsavgift hos arbetslöshetskassorna.

### 11.3 Bör det införas ett gemensamt register över sanktionsavgifter?

**Utredningens bedömning:** Ett gemensamt register om sanktionsavgift bör inte införas.

En första fråga vid bedömningen av om det bör införas ett gemensamt register för de sanktionsavgifter som beslutats är om det finns behov hos en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa att ta del av en annan myndighets eller arbetslöshetskassas beslut.

Det skulle kunna hävdas att en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa bör kunna beakta eventuella tidigare avgifter när ställning ska tas till om det föreligger särskilda skäl att göra en polisanmälan. Enbart det faktum att det föreligger ett "återfall" bör dock enligt utredningens mening inte motivera ett straffrättsligt förfarande; ett sådant synsätt skulle bygga på de tankar som präglar det straffrättsliga påföljdssystemet och som innebär att lagöverträdelser till en början kan leda till mildare påföljder som senare kan trappas upp om den dömde inte rättar sitt beteende. För de mindre allvarliga lagöverträdelser som nu är i fråga har dock ett sådant synsätt inte lika stort fog för sig. Här handlar det om en administrativ sanktion som bestäms utifrån vissa schabloner. Utredningen ser alltså inget behov av att kunna beakta tidigare avgifter hos andra statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor vid bedömningen av om anmälan ska göras eller inte.

Ett annat tänkbart skäl för att inrätta ett gemensamt register över sanktionsavgifter är att polis eller åklagare kan behöva ta reda på om administrativ sanktionsavgift har påförts. Talan om ansvar för bidragsbrott får ju enligt utredningens förslag i avsnitt 6.6 inte tas upp till prövning om sanktionsavgift har påförts. Enligt utredningens mening måste dock polis och åklagare vid sin handläggning kunna utgå från att om en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har gjort en anmälan enligt bidragsbrottslagen så har inte sanktionsavgift påförts. I de fall då misstanke om bidragsbrott inte aktualiseras genom anmälan från en myndighet eller arbetslöshetskassa – utan i stället genom exempelvis en anmälan från en utomstående – kan det förutsättas att polis eller åklagare kontrollerar saken inom ramen för förundersökningen. Inte heller polisens eller åklagarens behov av upplysningar motiverar alltså att ett register införs.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att behovet av ett register över beslut om sanktionsavgift är mycket litet. Intresset av informationsutbyte kan inte motivera att ett särskilt, gemensamt register införs. Ett register föreslås således inte.

## 12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas på regelöverträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

**Utredningens bedömning:** Arbetsförmedlingens möjligheter att behandla personuppgifter enligt de föreslagna ändringarna i 10 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknads-politiska verksamheten får inte tas i anspråk förrän myndigheten har rutiner och tekniska lösningar på plats för att kunna garantera en fullgod datasäkerhet och ett fullgott integritetsskydd. Föreskrifter av denna innebörd bör meddelas i förordning.

### *Ikraftträdande*

Det förslag som utredningen lägger fram kräver att administrativa rutiner ändras. Vissa budgetmässiga konsekvenser blir också aktuella. Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2012.

För *Arbetsförmedlingens* del gäller att möjligheten att behandla sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (se avsnitt 11.2) ställer stora krav på att myndigheten aktivt arbetar med sina interna säkerhetsrutiner och ser över principerna för behörighetstilldelningen i systemen. Det kommer att bli än viktigare än tidigare att Arbetsförmedlingen ser till att endast de handläggare som verkligen har behov av uppgifterna har tillgång till dem och att dessa handläggare inte har tillgång till fler uppgifter än nödvändigt. Arbetsförmedlingen har också inlett ett arbete med att se över behörighetstilldelningen och nuvarande arbetsmetoder och rutiner ur ett integritets- och datasäkerhetsperspektiv (jfr. Ds 2010:33 s. 28). Utgångspunkten för arbetet är att varje hand-

läggare enbart ska få tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för att han eller hon ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det är av yttersta vikt att Arbetsförmedlingen har sina nya system och arbetsrutiner på plats så snart som möjligt. Nya rättsliga möjligheter att behandla känsliga personuppgifter bör enligt utredningens bedömning inte få tas i anspråk förrän myndigheten har rutiner och tekniska lösningar på plats för att kunna garantera en fullgod datasäkerhet och ett fullgott integritetsskydd. Detta bör kunna lösas genom att föreskrifter av sådan innebörd meddelas i förordning (jfr. Ds 2010:33).

Vissa uppgifter i ärenden om sanktionsavgift hos Arbetsförmedlingen kommer inledningsvis – till dess att rutiner och tekniska lösningar är på plats för att garantera datasäkerhet och integritetsskydd – att behövas handläggas manuellt. Detta bör dock inte hindra att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2012. Utredningen återkommer i kapitel 13 till de ekonomiska och administrativa konsekvenser som detta kan förväntas få för Arbetsförmedlingen.

#### *Behovet av övergångsbestämmelser*

Vid bedömningen av behovet av att meddela övergångsbestämmelser som ska gälla för de överträdelser som har begåtts men inte hunnit beivras vid tidpunkten för de nya bestämmelsernas ikraftträdande måste bestämmelserna i såväl 2 kap. 10 § regeringsformen som 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken beaktas.

2 kap. 10 § regeringsformen innehåller ett förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Förbudet mot retroaktiv skattelag anses analogivis tillämpligt beträffande straffliknande administrativa påföljder (prop. 1975/76:209 s. 125).

Av 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, om den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. den gäller även utanför brottsbalkens område (prop. 1964:10 s. 99). Bestämmelsen ger uttryck för den lindrigaste lagens princip.

Innebörden av utredningens förslag är att vissa handlingar som i dag inte är straffbara kommer att leda till en sanktionsavgift. Som exempel kan nämnas oriktiga uppgifter som lämnats av vanlig oaktsamhet. Om en sådan oriktig uppgift lämnats före ikraftträdandet skulle det uppenbarligen strida mot retroaktivitetsförbudet att besluta om en sanktionsavgift efter ikraftträdandet.

Utredningens förslag innebär också att vissa i dag straffbara handlingar inte längre ska leda till straffrättslig påföljd utan till en administrativ sanktionsavgift. Frågan blir då vad den ovan nämnda bestämmelsen i lagen om införande av brottsbalken bör få för betydelse i dessa fall.

Den sanktionsavgift som föreslås ersätta den straffrättsliga påföljden måste bedömas som en lindrigare påföljd än straffet. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden. Med ett sådant synsätt skulle exempelvis ett ringa bidragsbrott som begåtts före ikraftträdandet men upptäcks efter ikraftträdandet leda till en sanktionsavgift i stället för till straffrättslig lagföring. Utredningen kan i och för sig se en poäng med en sådan ordning eftersom sanktionsavgiften bedöms vara mer effektiv än straffrättslig lagföring. Enligt utredningens mening är det dock mest ändamålsenligt att inte ge bestämmelserna om sanktionsavgift tillbakaverkande effekt. Det hänger samman med de ovan nämnda fallen där straffansvar i dag inte kan komma i fråga. För den gruppen hindrar retroaktivitetsförbudet att sanktionsavgift aktualiseras i fråga om handlingar och underlåtenheter som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Om sanktionsavgift skulle kunna komma i fråga för de fall som i dag är straffbara men som begåtts före ikraftträdandet skulle reglerna om avgiften bara gälla i en del av de fall som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. En sådan ordning skulle innebära att de beslutande organisationerna skulle behöva ta ställning till om den oaktsamhet som kan läggas den enskilde till last var grov eller inte. Dessutom riskerar en sådan gränsdragning i fråga om vilka regelöverträdelser som kan leda till sanktion att framstå som otydlig för enskilda. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken. Lagrådet har i sitt yttrande över regeringens förslag till administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (prop. 2007/08:107) anfört att om skälet till lagändringen inte är en förändrad syn på vad som är straffbart utan i stället önskemålet om en annan och mer effektiv



sanktionsform, faller motiven för en tillämpning av den lindrigaste lagens princip bort.

Utredningen konstaterar i detta sammanhang att förslaget om införande av ett system med sanktionsavgifter inte bygger på någon förändrad syn på regelöverträdelserna i sig. Att ringa och vårdslösa bidragsbrott i de flesta fall kommer att leda till en administrativ sanktion betyder inte att de bedöms lindrigare. Syftet med att införa sanktionsavgifter är i stället bl.a. att effektivisera sanktions-systemet. Ett system med sanktionsavgifter kan enligt utredningens mening förväntas leda till att ett mycket större antal överträdelser beivras. Den lindrigaste lagens princip gör sig således inte särskilt starkt gällande. Utredningen bedömer därför att det inte är påkallat att låta de föreslagna bestämmelserna få retroaktiv effekt. Äldre bestämmelser bör därför tillämpas på lagöverträdelser som begåtts före de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

## 13 Konsekvenser

### 13.1 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Ärenden om sanktionsavgift kommer att leda till ökade administrativa kostnader. Förslagen kommer också att leda till vissa besparingar hos polismyndigheterna och hos Åklagarmyndigheten. Dessutom kommer sanktionsavgiften att ge staten vissa intäkter.

#### *Antal ärenden*

För att få en bild av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag måste det göras en bedömning av hur många ärenden om sanktionsavgift det kan tänkas bli frågan om. En sådan bedömning måste med nödvändighet bli en mycket grov uppskattning.

Ett sätt att försöka uppskatta antalet kommande ärenden skulle kunna vara att utgå från de uppskattningar som gjorts om omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. FUT-delegationen har uppskattat att de uppgår till mellan 18 och 20 miljarder kronor varje år. Dessa siffror talar visserligen för att det lämnas ett mycket stort antal oriktiga uppgifter varje år. Samtliga felaktiga utbetalningar är dock inte orsakade av oriktiga uppgifter från enskilda. Vidare upptäcks bara en bråkdel av alla felaktiga utbetalningar – och därmed oriktiga uppgifter. FUT-delegationens uppskattning av de felaktiga utbetalningarnas storlek ger alltså inte någon vägledning för bedömningen av hur många ärenden om sanktionsavgift som det kan komma att bli frågan om.

Ett annat sätt att försöka beräkna antalet fall där det kan bli aktuellt med en sanktionsavgift är att hämta ledning från antalet anmälningar enligt bidragsbrottslagen. Enligt utredningens förslag

ska ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott som regel leda till sanktionsavgift. Under 2009 anmäldes enligt Brå:s statistikdatabaser 306 fall av ringa bidragsbrott och 79 fall av vårdslöst bidragsbrott. Det kan dock hållas för visst att sanktionsavgift kommer att bli aktuellt i betydligt fler fall än de som anmäls enligt bidragsbrottslagen. Det är också syftet med reformen. Således bör inte heller antalet anmälningar enligt bidragsbrottslagen läggas till grund för uppskattningen av antalet ärenden i ett framtida sanktionssystem. Antalet anmälningar kan dock sägas utgöra ett absolut minimum.

Bättre ledning för bedömningen av antalet ärenden om sanktionsavgift kan sannolikt hämtas ur omfattningen av myndigheternas återkrav. *Försäkringskassan* beslutade under 2009 att återkräva cirka 957 miljoner kronor. Det totala antalet återkrav var drygt 159 000. I dessa siffror ingår även återkrav av förmåner som sedan den 1 januari 2010 handläggs av *Pensionsmyndigheten*<sup>1</sup>. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* beslutade under samma tid att återkräva sammanlagt 455 miljoner kronor i felaktigt utbetalat studiemedel och studiehjälp. Det totala antalet återkrav var drygt 69 000. *Arbetslöshetskassorna* beslutade, enligt uppgift från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), under 2009 om drygt 21 000 återkrav om totalt cirka 117 miljoner kronor. Enligt uppgifter från *Migrationsverket* förekommer mycket få återkrav där. Hos *Arbetsförmedlingen* beslutades under 2009 om 46 återkrav av sådana förmåner som omfattas av utredningens uppdrag. Myndigheten uppskattar dock att antalet återkrav, som ett resultat av en översyn av återkravshanteringen, kommer att öka till drygt 800 under år 2012. För *kommunerna* slutligen saknas samlad statistik. Av statistik från Stockholms kommun framgår dock att kommunen under 2009 fattade omkring 200 beslut om återkrav rörande ekonomiskt bistånd. Varje återkravsbeslut rör ett hushåll och kan avse flera felaktiga utbetalningar till hushållet.

Utredningen måste konstatera att antalet återkrav inte utan svårigheter kan läggas till grund för en uppskattning av hur många ärenden om sanktionsavgift som det kan tänkas bli fråga om. Å ena sidan kommer en sanktionsavgift inte att påföras vid samtliga återkrav. Här ska man hålla i minnet att en del av återkraven beror på att myndigheten eller arbetslöshetskassan gjort fel. I en del fall kommer avgift inte att åläggas därför att felet från den enskilde var

---

<sup>1</sup> För de förmånsslag som nu handläggs av Pensionsmyndigheten beslutades under 2009 om 8 256 återkrav. Det belopp som återkrävdes var knappt 41 miljoner kronor.

ett skriv- eller räknefel. Det kan också tänkas att avgift inte kommer att påföras av något annat skäl. Å andra sidan kommer sanktionsavgift även att påföras i situationer där något återkrav inte blir aktuellt; avgiftsskyldigheten knyts i utredningens förslag inte till att en utbetalning ägt rum (se avsnitt 6.3). Härtill ska läggas att brister i fråga om att fullgöra anmälningsskyldighet bara kan leda till avgift i de fall där det återstår någon utbetalning. Det måste också beaktas att det i vissa fall blir fråga om eftergift av återkrav men att det saknas skäl för befrielse från sanktionsavgift. Slutligen ska det framhållas att även om grundtanken i utredningsarbetet har varit att konstruera en sanktion som ska träffa flera fall än det straffrättsliga ansvaret så kvarstår att det måste klarläggas att det lämnats en oriktig uppgift eller att anmälningsskyldighet har försummats. Det betyder att det också inom ramen för detta system kan förekomma situationer där det är svårt att bevisa att förutsättningarna för avgiftsskyldighet är uppfyllda.

I brist på andra hållpunkter anser utredningen att antalet återkrav får anses ge en relativt god vägledning vid uppskattningen av antalet ärenden om sanktionsavgift. I sammanhanget ska det påpekas att antalet återkrav kan variera från år till år beroende på vilka kontrollinsatser som görs. Satsningar på kontroller i fråga om en viss förmån leder sannolikt till fler återkrav och därmed också till fler beslut om sanktionsavgift. Inom ramen för de överväganden som nu görs går det dock inte att beakta sådana framtida förändringar. Med dessa utgångspunkter kan följande uppskattningar göras.

Försäkringskassan räknar med att antalet återkrav där felet orsakats av den enskilde uppgår till cirka 50 000 per år.<sup>2</sup> Till detta ska läggas återkraven från arbetslöshetskassorna. Med hänsyn till att det i fråga om dem inte går att särskilja fall där återkravet beror på ett fel från den enskilde räknar utredningen endast med cirka två tredjedelar av återkraven, dvs. återkrav mot omkring 15 000 personer. När det gäller återkraven hos CSN beaktar utredningen endast de återkrav som grundas på studieavbrott och minskad studieomfattning samt en mindre del av övriga återkrav, totalt cirka 25 000 per år. Den stora skillnaden i förhållande till det totala antalet återkrav beror bl.a. på att återkrav grundade på efterkontrol-

---

<sup>2</sup> Även Pensionsmyndighetens återkrav ingår i Försäkringskassans beräkningar för år 2009. I uppskattningen ingår inte återkravsärenden kopplade till avstämningen inom bostadsbidrag. Under 2009 hade Försäkringskassan cirka 65 000 sådana återkrav. Endast en mindre andel av dessa kan enligt Försäkringskassans skattningar förväntas vara aktuella för sanktionsavgift.

lerade inkomstuppgifter endast i ringa utsträckning kan förväntas leda till sanktionsavgift. I kommunsektorn finns inga samlade uppgifter. Med ledning av statistiken för Stockholms kommun skulle antalet återkrav för hela landet kunna uppskattas till drygt 2 000. Antalet ärenden om sanktionsavgift kan dock uppskattas bli fler, främst på grund av att kommunerna inte är skyldiga att fatta beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd, till skillnad från vad som föreslås gälla i fråga om beslut om sanktionsavgift. Dessutom handlägger kommunerna även andra förmåner än ekonomiskt bistånd. Antalet ärenden om sanktionsavgift kan därför uppskattas till omkring 5 000 per år. Härtill bör läggas ett fåtal ärenden från Migrationsverket samt drygt 600 ärenden hos Arbetsförmedlingen. Från dessa siffror måste man dock räkna av de fall där polisanmälan görs. Under 2009 polisanmäldes 5 083 bidragsbrott av normalgraden och 824 grova bidragsbrott. Det som sagts nu skulle betyda att antalet ärenden om sanktionsavgift kan uppskattas uppgå till cirka 90 000 på ett år. Det ska understrykas att detta är en mycket grov uppskattning.

*Kostnader för statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*

De beräkningar som redovisas i detta avsnitt avser dels kostnader som avser själva ärendehandläggningen, dels andra kostnader såsom kostnader för utbildning och IT-stöd. Beräkningarna bygger delvis på uppgifter som lämnats av experter som biträtt utredningen.

När det gäller *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* kan kostnaden för ett ärende om sanktionsavgift – som handläggs helt separat – uppskattas till 0,00145 årsarbetare, vilket motsvarar drygt 700 kronor. I kostnaden ingår handläggning av själva avgiftsärendet och den efterföljande fordringshanteringen. Med utgångspunkten att det blir fråga om 50 000 ärenden skulle kostnaden kunna uppskattas till 35 miljoner kronor. Till denna summa kommer kostnader för delgivning samt kostnader för utbildning. Kostnaden för utbildning kan – med ledning av uppgifter från *Försäkringskassan* – uppskattas till 765 000 kronor. Kostnaden innefattar nyproduktion av webbutbildning, 300 000 kronor, samt utbildning av 300 personer (4 timmar à 386 kronor). Kostnaden för delgivning uppskattar utredningen till knappt 1,6 miljoner kronor per år. Denna summa är beräknad på att fem procent av besluten kommer att

behöva delges med stämningsman och det till en kostnad av 250 kronor per ärende. Delgivningskostnaden är i övrigt är beräknad på 20 kronor per ärende. Vidare tillkommer kostnader för IT-stöd. Försäkringskassan har uppgett att kostnaden för IT-stöd vid en mycket grov skattning kan beräknas till mellan 10,2 och 13,3 miljoner kronor. Beträffande kostnaderna för det allmänna ombudet tyder lämnade uppgifter på att dessa blir begränsade.

I fråga om CSN kan kostnaden för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter uppskattas till mellan 2,5 och 5 miljoner kronor. Härtill kommer kostnader för utbildning. Utredningen uppskattar dessa kostnader till 60 000 kronor, baserat på en beräkning av att 30 medarbetare behöver utbildas till en kostnad av 2 000 kronor per person. När det gäller kostnader för överklagande och indrivning av fordringar kan kostnaden bedömas bli begränsad. Kostnaden för delgivning uppskattar utredningen till knappt 800 000 kronor per år och den har beräknats efter samma grunder som i fråga om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det faktum att återkravsbesluten överklagas till den särskilda överklagandenämnden och sanktionsavgiften till allmän förvaltningsdomstol kan vidare i sig ge administrativa konsekvenser. Kostnaderna för utveckling av IT-stödet uppskattas till knappt 8 miljoner kronor.

För CSN gäller vidare att myndighetens verksamhet finansieras delvis genom avgiftsintäkter. CSN tar ut en avgift om 100 kronor för varje kalenderår som återbetalning av ett återkrav pågår. Om antalet återkrav minskar till följd av den preventiva effekten av en sanktionsavgift, så kommer således även CSN:s avgiftsintäkter att minska. Om antalet återkrav skulle minska med fem procent skulle avgiftsinkomsterna minska med knappt 400 000 kronor per år.

Såvitt gäller *Migrationsverket* kan kostnaden för ett ärende om sanktionsavgift enligt uppgifter från myndigheten uppskattas till mellan 400 och 500 kronor. Totalt rör det sig om mindre än 100 ärenden per år. Beräkningen är baserad på ett möte med den enskilde för underrättelse och delgivning (30 minuter) i närvaro av tolk. Även om därtill läggs vissa kostnader för utbildning blir den sammanlagda kostnaden för sanktionsavgiftsärenden vid Migrationsverket således försumbar i sammanhanget.

När det gäller *Arbetsförmedlingen* har utredningen inte kunnat göra beräkningar motsvarande dem som gjorts ovan för Försäkringskassan. Utredningen utgår därför från den kostnad per ärende som kunnat räknas fram för Försäkringskassan, dvs. 700 kronor per ärende. Här måste dock beaktas att med omkring

600 avgiftsärenden kan det antas att genomsnittskostnaden blir högre. Under antagande av den skulle bli drygt dubbelt så hög som hos Försäkringskassan stannar kostnaden på knappt en miljon kronor. Härtill kommer kostnader för indrivning och utbildning. Utifrån den beräkningsgrund som använts ovan uppskattar utredningen dessa kostnader till knappt 20 000 kronor per år respektive 20 000 kronor, vilket baseras på utbildning för 10 medarbetare. Vidare kommer det att krävas en anpassning av IT-stödet så att det kan omfatta även ärenden om sanktionsavgifter. Om antalet ärenden blir lågt bör det vara möjligt att handlägga dessa med utnyttjande av de befintliga administrativa systemen. Det kommer dessutom inledningsvis att tillkomma vissa kostnader för manuell handläggning (se kapitel 12). Utredningen uppskattar kostnaderna för manuell handläggning till fem miljoner kronor, beräknat på fem extra årsarbetskrafter<sup>3</sup>.

När det gäller den *kommunala sektorn* har utredningen inte kunnat få fram andra uppgifter än vad ett återkravsärende kostar. Eftersom sådana uppgifter inte kan läggas till grund för bedömningen av vad merkostnaden blir för ett sanktionsavgiftsärende utgår utredningen från dubbla den genomsnittskostnad som redovisas i fråga om Försäkringskassan, dvs. 1 400 kronor per ärende med tillägg för utbildning och indrivning. Med hänsyn till att det – sett utifrån antalet återkrav inom kommunsektorn – sannolikt inte blir fråga om mer än ett begränsat antal ärenden om sanktionsavgift i varje kommun framstår det inte som meningsfullt att göra några särskilda kostnadsberäkningar i fråga om dessa ärenden för varje kommun. Av samma skäl bör det inte uppkomma några särskilda kostnader för IT-stöd. Om man utgår från att det blir fråga om 5 000 avgiftsbeslut blir den sammanlagda kostnaden 7 miljoner kronor. Till denna siffra kommer alltså utbildningskostnader och kostnader för indrivning. Kostnaderna för utbildning uppskattar utredningen till en miljon kronor, baserat på att 500 personer behöver utbildning till en kostnad om 2 000 kronor per person. Kostnaden för delgivning kan, utifrån samma beräkning som använts ovan, uppskattas till drygt 150 000 kronor per år.

Inte heller för *arbetslöshetskassorna* har någon kostnad för själva ärendehantering kunnat beräknas. Totalt sett får man räkna med att arbetslöshetskassorna kommer att hantera cirka 15 000 ärenden per år. Det betyder att varje arbetslöshetskassa kommer att

---

<sup>3</sup> Den expert från Arbetsförmedlingen som biträtt utredningen har uppskattat att det kan komma att röra sig om upp till 10 årsarbetskrafter.

handlägga ett betydande antal ärenden varje år. Totalt sett bör kostnaden för dessa ärenden kunna beräknas utifrån den genomsnittskostnad som redovisats ovan för sanktionsavgiftsärenden hos Försäkringskassan, dvs. 700 kronor per ärende. Med 15 000 ärenden blir det alltså drygt 10 miljoner kronor. Härtill kommer kostnader för framtagande av ett ärendehanteringssystem, som ska fungera dels för hanteringen av ärenden, dels för transferering och redovisning av sanktionsavgiften till staten. Vidare kommer arbetslöshetskassorna att orsaka kostnader för utbildning, överklaganden samt för verkställighetsåtgärder. Utifrån den beräkning som använts ovan uppskattas arbetslöshetskassornas kostnader för utbildning till 120 000 kronor. Här räknar utredningen med utbildning för 60 personer. Den årliga kostnaden för delgivning uppskattas till omkring 650 000 kronor. Utredningen har i denna beräkning utgått från att arbetslöshetskassorna – som inte har samma möjlighet som myndigheterna att använda förenklad delgivning – använder stämmingsmannadelgivning i 10 procent av ärendena.

Vad slutligen gäller IAF kan kostnaden för att föra det allmännas talan i ärenden om sanktionsavgift beräknas till cirka 100 000 kronor per år. Antalet ärenden uppskattas till maximalt 10 per år och den genomsnittliga kostnaden per ärende till 11 000 kronor.

Utredningen kan sammantaget konstatera att den nu gjorda genomgången visar att vissa kostnader kan beräknas nu medan andra inte kan det. De årliga kostnader som kan beräknas uppgår till 37 miljoner kronor för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vid denna beräkning har hänsyn inte tagits till samordningsvinster. Redan genomförs ett stort antal kontrollutredningar, och i dessa ärenden förekommer redan utredningskostnader. Härtill kommer som mest 6 miljoner kronor i årlig kostnad för CSN och 11 miljoner kronor för arbetslöshetskassorna. För Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, kommunerna och IAF kan den sammanlagda årliga kostnaden för ärendehandläggningen uppskattas till omkring 14 miljoner kronor. Totalt skulle det alltså röra sig om cirka 68 miljoner kronor. Till detta kommer de ovan redovisade uppskattade engångskostnaderna för utbildning, samt kostnader för IT-stöd. För CSN kan kostnaderna uppskattas till knappt 8 miljoner kronor och för Försäkringskassan till mellan 10,2 och 13,3 miljoner kronor.



En fråga som är av stor betydelse i detta sammanhang är i vilken utsträckning sanktionsavgiftsärendena kan handläggas gemensamt med ärenden om återkrav. I många fall bör det bli fråga om liknande handläggningsåtgärder. Det kan inte gärna vara någon skillnad mellan de utredningsåtgärder som krävs för att kontrollera om en uppgift är oriktig för att kunna bedöma om återkrav ska ske jämfört med att vidta samma åtgärd för att kunna göra den bedömningen i ett ärende om sanktionsavgift. Enligt utredningens mening är en sådan samordning eftersträvarsvärd. Samordning bör också kunna förväntas av myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Kostnaderna bör alltså kunna bli lägre än de nyss redovisade beräkningarna. Det måste också framhållas att det vid beräkningarna inte har tagits hänsyn till att det i många fall är frågan om ärenden som redan i dag utreds för att avgöra om en anmälan enligt bidragsbrottslagen ska ske, och som myndigheterna och arbetslöshetskassorna alltså redan i dag har utredningskostnader för. Det kan här exempelvis noteras att Försäkringskassan under 2009 inledde – och hade kostnader för – drygt 24 000 kontrollutredningar om misstänkt avsiktligt fel från enskild. Detta kan antas innebära att den tillkommande kostnaden för sanktionsavgiftsärendena blir lägre än den kostnadsuppskattning som redovisats beträffande Försäkringskassan.

#### *Kostnader hos de allmänna förvaltningsdomstolarna*

I en del fall kommer besluten om sanktionsavgift att överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Hur många beslut som kommer att överklagas är det dock inte möjligt att förutse med någon större grad av säkerhet. I det följande bedömer utredningen benägenheten att överklaga avgiftsbesluten i ljuset av benägenheten att överklaga beslut om återkrav av ersättning.

Av uppgifter från Försäkringskassan framgår att under 2009 överklagades omkring 400 beslut om återkrav till domstol. Här ska dock betonas att Försäkringskassans beslut inte kan överklagas direkt till domstol utan att först ha omprövats, se närmare avsnitt 7.5. Under samma år beslutade Försäkringskassan om drygt 159 000 återkrav. Det betyder att mindre än en halv procent av alla återkravsbeslut ledde till en prövning i domstol. Av uppgifter från CSN framgår att under 2009 överklagades 2 100 återkrav av studiemedel, samt 284 återkrav av studiehjälp. Det motsvarar

3,4 procent av återkravsbesluten. I fråga om återkrav från Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, kommunerna och Migrationsverket saknar utredningen underlag för liknande beräkningar.

Det är rimligt att utgå från att benägenheten att överklaga ett beslut om sanktionsavgift är högre än benägenheten att överklaga ett beslut om återkrav, kanske till och med dubbelt så hög. Det är dessutom rimligt att anta att benägenheten att överklaga kan variera mellan de olika förmånsslagen. I genomsnitt bör man kunna räkna med att mellan 6 och 8 procent av besluten överklagas.

Som framgått ovan gör utredningen bedömningen att det kan bli fråga om cirka 90 000 ärenden där frågan om sanktionsavgift aktualiseras. Med utgångspunkt i antagandet att mellan 6 och 8 procent av besluten överklagas leder det till mellan 5 400 och 7 200 nya mål i förvaltningsrätterna varje år. Om man vidare antar att kostnaden för ett sådant mål är densamma som för ett genomsnittligt socialförsäkringsmål (se Domstolsverkets årsredovisning för 2009) blir kostanden för förvaltningsrätterna mellan 94,5 miljoner kronor och 126 miljoner kronor ( $5\,400 \times 17\,500$ – $7\,200 \times 17\,500$ ). För kammarrätternas del blir det – med en överklagandefrekvens på 10 procent – fråga om mellan 15,1 miljoner kronor och 20,1 miljoner kronor ( $540 \times 28\,000$ – $720 \times 28\,000$ ). Till detta kommer vissa begränsade kostnader hos Högsta förvaltningsdomstolen. Kostnadsökningen skulle alltså kunna uppskattas till mellan 109,6 miljoner kronor och 146,1 miljoner kronor.

I denna del måste det dock beaktas att beslut om avgiften i många fall kommer att fattas samtidigt som beslut om återkrav. Det innebär att man kan förutse att överklaganden i många fall kommer att ske samtidigt. Vissa samordningsvinster bör då kunna göras i förvaltningsdomstolarna. Men även om det är samma grund för överklagandet i fråga om båda besluten – exempelvis att det inte lämnats någon oriktig uppgift – kan det förutses uppkomma merkostnader.

#### *Besparingar för polis och åklagare samt för allmänna domstolar*

Utredningens förslag innebär att de allra flesta fall där det finns misstanke om ringa bidragsbrott eller vårdslöst bidragsbrott inte längre ska anmälas till polis och åklagare.

Några uppgifter om vad en misstanke om bidragsbrott genomsnittligt kostar hos polisen har det inte varit möjligt för utred-

ningen att få fram. Däremot har Rikspolisstyrelsen för utredningen redovisat att den genomsnittliga kostnaden för ett bedrägeriärende under 2009 var omkring 6 500 kronor. Den genomsnittliga kostnaden för bedrägeriärenden där förundersökning inletts var samma år omkring 9 400 kronor. Ett ärende kan omfatta flera brott. Av statistik från Brå framgår att det under 2009 anmäldes 385 ringa och vårdslösa bidragsbrott. Under förutsättning att samtliga dessa handläggs som ett separat ärende uppgår kostnaden för dem – utifrån genomsnittskostnaden för ett bedrägeriärende – till mellan 2,5 miljoner kronor och 3,6 miljoner kronor. Motsvarande årliga besparingar skulle därför kunna uppskattas för polisen, om utredningens förslag genomförs. Med tanke på att vissa ärenden alltså kommer att överlämnas till polisen, och med beaktande av att vissa ärenden måste antas omfatta flera brottsmisstankar, stannar utredningen vid att beräkna den årliga besparingen för polisen till cirka 2 miljoner kronor.

När det gäller Åklagarmyndigheten kan en marginell besparing göras. Den genomsnittliga kostnaden för en brottsmisstanke avseende ett förmögenhetsbrott – ekobrott undantagna – var 1 336 kronor under 2009 (se Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2009, s. 56). Men eftersom det vanligen inte väcks åtal för ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott blir kostnadsbesparingen sannolikt ännu mindre räknat per brottsmisstanke. Antalet inkomna brottsmisstankar avseende ringa och vårdslöst bidragsbrott 2009 uppgick enligt statistik från Åklagarmyndigheten till 244. Åtal för ringa och vårdslöst bidragsbrott väcktes under samma år i 42 fall. Sammantaget kan alltså kostnadsminskningen för Åklagarmyndigheten inte uppskattas till mer än cirka 200 000 kronor.

Hos domstolsväsendet (se Domstolsverkets årsredovisning för 2009) var den genomsnittliga kostnaden för ett brottmål under 2009, exklusive förtursmål, drygt 26 000 kronor i tingsrätt (varav hälften fasta kostnader), och i hovrätt närmare 70 000 kronor (varav knappt hälften fasta kostnader). Under samma år väcktes åtal i 42 fall för sådana brottsmisstankar som nu avses leda till sanktionsavgift. Eftersom påföljden i praktiken blir böter och det i hovrätt gäller ett krav på prövningstillstånd kan de kostnadsminskningar som reformen medför begränsas till kostnader för tingsrättsförfarandet. Den sammanlagda besparingen skulle med detta resonemang kunna uppskattas till som mest cirka en miljon kronor för de allmänna domstolarna.

De beräkningar som nu gjorts i fråga om hanteringen av brottmål utgår från en strikt uppdelning av fall som avser ringa brott och andra brott. I praktiken anmäls dock inte sällan såväl ringa bidragsbrott som bidragsbrott av normalgraden samtidigt. Om åtal väcks för dessa brott kommer alla sådana åtalspunkter att behandlas i ett och samma mål. Mot den bakgrunden framstår det som tveksamt om det över huvud taget kan antas att det uppkommer någon besparing hos de allmänna domstolarna.

#### *Minskade felaktiga utbetalningar*

Grundtanken med förslaget om en sanktionsavgift är att fler oriktiga uppgifter och underlåtenheter att fullgöra anmälningsplikt ska leda till en sanktion utöver återkrav. Risken att drabbas av en sanktion bör alltså öka med en sanktionsavgift. Dessutom kommer sanktionsavgiften att kunna påföras snabbare än en straffrättslig påföljd. Som utredningen funnit i kapitel 4 kan detta förväntas få en preventiv effekt och minska de felaktiga utbetalningarna. Belastningen på de berörda sakanslagen bör alltså kunna minska.

Hur mycket de felaktiga utbetalningarna kommer att minska till följd av ett administrativt sanktionssystem är det mycket svårt att göra en uppskattning av. Den preventiva effekten blir beroende av många faktorer, bl.a. av hur synliga kontrollsystemen är. Den preventiva effekten kan också antas variera mellan olika grupper av personer. Även med en tämligen liten preventiv effekt får dock ett sanktionssystem stora, positiva ekonomiska konsekvenser. Om man utgår från FUT-delegationens skattningar kommer även en minskning av de felaktiga utbetalningarna med 5 procent att innebära besparingar om närmare en miljard kronor varje år.

#### *Intäkter från en sanktionsavgift*

Hur stora intäkterna från en sanktionsavgift kommer att bli är svårt att uttala sig om med någon grad av säkerhet. I fråga om studie-stödet kan antalet sanktionsavgifter uppskattas till 25 000 per år. Det genomsnittliga återkravsbeloppet i dessa fall är enligt uppgift som utredningen inhämtat från CSN 5 900 kronor. Utifrån dessa uppgifter skulle sanktionsavgifterna på det området kunna uppgå till cirka 30 miljoner kronor. Härtill ska läggas avgifter från

Försäkringskassan. Ett genomsnittligt återkrav hos Försäkringskassan uppgick under 2009 enligt uppgift från myndigheten till 6 015 kronor (här ingår återkrav avseende avstämning av bostadsbidrag). Om man räknar med att det fattas 50 000 beslut om sanktionsavgift skulle intäkterna uppgå till cirka 60 miljoner kronor årligen ( $6\,000 \times 50\,000 \times 0,2 = 60\,000\,000$ ). Detta är dock en mycket grov kalkyl. Till de siffror som nu redovisats ska läggas uppskattningar av avgifterna från kommunerna, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och arbetslöshetskassorna. Sammantaget skulle avgiftsintäkterna kunna uppskattas till drygt 100 miljoner kronor. Med tanke på att det föreslås en maximigräns för sanktionsavgiften – som alltså inte kan uppgå till 20 procent av stora felaktiga utbetalningar – bör dock avgiftsintäkterna i stället för siktigtvis skattas till 90 miljoner kronor varje år.

### *Finansiering*

Utredningen har konstaterat att sanktionssystemet kan förväntas leda till inte obetydliga kostnadsökningar för berörda statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Samtidigt bör förslaget kunna leda till vissa, begränsade, besparingar hos polis och åklagare eftersom ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott endast sällan ska polisanmälas. Anslagen till dessa verksamheter bör kunna minskas.

I ett kortare perspektiv uppkommer alltså administrativa kostnader för sanktionssystemet. Med hänsyn till den preventiva effekten bör sanktionssystemet på längre sikt innebära att de totala kostnaderna blir lägre än i dag.

Arbetslöshetskassorna, som är delvis medlemsfinansierade, bör kompenseras på ett sådant sätt att inte sanktionsavgiften leder till högre medlemsavgifter. Formerna för kompensation till arbetslöshetskassorna bör övervägas inom ramen för budgetprocessen.

## **13.2 Konsekvenser för enskilda**

En sanktionsavgift kommer att leda till att enskilda som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att fullgöra anmälningsplikt kommer att drabbas av en sanktion i fler fall än vad som hittills varit fallet. Att på det sättet öka benägenheten hos enskilda att

lämna korrekta uppgifter är ju också avgiftens huvudsyfte. Sanktionsavgiften har utformats så att den ska ha en preventiv effekt samtidigt som befrielsegrunder ska säkerställa att avgift inte åläggs när förhållandena i det enskilda fallet talar emot det.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, kommunerna och arbetslöshetskassorna fyller olika servicefunktioner gentemot medborgarna. De beslutar om och betalar ut olika slags förmåner som är av central betydelse för välfärden. Genom sanktionsavgiften kommer de förmånsutbetalande organisationerna att påföras en ny uppgift. De får en delvis repressiv funktion, i praktiken kommer de att överta vissa funktioner som i dag utförs inom rättsväsendet. Det skulle kunna hävdas att detta riskerar att skada enskildas förtroende för de aktuella statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Vikten av att allmänheten känner förtroende för och tillit till myndigheterna har särskilt framhållits i prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (se bl.a. s. 38).

Utredningen vill dock peka på att åtgärder som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen också medverkar till att systemens legitimitet upprätthålls. Enligt utredningens mening bör således en ökad fokusering på att endast den som har rätt till en förmån ska få den, inte skada allmänhetens förtroende för eller tillit till statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor.

### 13.3 Konsekvenser för jämställdheten

I tidigare lagstiftningsärenden har anförts att det generellt sett är fler kvinnor än män som får del av utbetalningar från välfärdsystemen, och att kvinnor är mer beroende än män av ett väl fungerande trygghetssystem. Kvinnor skulle således drabbas hårdare av framtvingade sänkningar av ersättningsnivåer till följd av utbredd brottslighet. I samband med att bidragsbrottslagen infördes ansåg regeringen därför att värnandet av välfärdssystemen genom skärpt lagstiftning innebär att kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet främjas (se prop. 2006/07:80 s. 93). Även förslagen i detta betänkande har som övergripande syfte att värna trygghetssystemen. Den slutsats som drogs av regeringen i fråga om bidragsbrottslagens betydelse för jämställdheten gör sig

enligt utredningens mening gällande även i fråga om förslaget om ett administrativt sanktionsystem.

En annan fråga i detta sammanhang är om fler kvinnor än män, eller fler män än kvinnor, kommer att påföras sanktionsavgift. Några säkra slutsatser i den frågan kan dock inte dras av den statistik som finns tillgänglig. Detta är dock utan betydelse för utredningens ställningstaganden. Om en handling är sådan att sanktionsavgift ska påföras, är det utan betydelse om en man eller en kvinna har begått den.

### 13.4 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Av regeringsformens portalparagraf framgår bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Det står dock klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat. Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden meddelas i lag. Denna bestämmelse innebär emellertid inte bara en begränsning av utan också ett skydd för den kommunala självstyrelsen. Om området för den kommunala initiativrätten ska inskränkas krävs som utgångspunkt att det sker genom föreskrifter som meddelas av riksdagen.

Utredningens förslag innebär att kommunerna får en ny uppgift, dvs. ett nytt åliggande. Förslaget innebär att kommunerna under de förutsättningar som uppställs är skyldiga att fatta beslut om sanktionsavgift. Vidare innebär sanktionsavgiften att staten i viss utsträckning befrias från sin uppgift att ingripa mot bidragsbrott, under det att kommunerna inom sitt område får en motsvarande skyldighet att påföra sanktionsavgift.

Förslaget innebär således en inskränkning i det kommunala självstyret på så sätt att kommunerna påförs ett nytt åliggande. Inskränkningen är dock – mot bakgrund av syftet med sanktionssystemet och inskränkningens begränsade omfattning – enligt utredningens mening fullt godtagbar och proportionerlig.

### 13.5 Effekter på brottsligheten

Som framgår av avsnitt 4.2 är det under vissa förutsättningar straffbart att lämna oriktiga uppgifter och att underlåta att fullgöra anmälningsplikt. Utredningens förslag innebär ingen ändring av det. Däremot kommer vissa av de handlingar och underlåtenheter som omfattas av det straffrättsliga ansvaret att i stället leda till en sanktionsavgift. Syftet med reformen är att förmå enskilda att i högre utsträckning lämna riktiga uppgifter och fullgöra föreskriven anmälningsplikt. De preventiva effekterna av ett sanktionssystem har behandlats i kapitel 4.



# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om sanktionsavgift på trygghetssystemens område

### Lagens tillämpningsområde

#### 1 §

*I denna lag finns bestämmelser om sanktionsavgift på trygghetssystemens område. Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.*

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Bestämmelsen, som har behandlats i kapitel 5, begränsar lagens tillämpningsområde till ekonomiska förmåner för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av de statliga förvaltningsmyndigheter som anges i bestämmelsen samt av kommuner och arbetslöshetskassor. Av bestämmelsen följer att lagen gäller samma förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Lagen omfattar inte sådana ekonomiska förmåner som beslutas av landstingen.

### Beslutande organisation

#### 2 §

*Beslut om sanktionsavgift fattas av den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån som sanktionsavgiften avser.*

I paragrafen anges vilka statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor som ska fatta beslut om en sanktionsavgift. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.1.

Bestämmelser om vilka organisationer som handlägger ärenden om en viss förmån finns i de författningar som gäller för förmånen i fråga.

I fråga om vissa förmåner är handläggningen uppdelad mellan flera organisationer. Detta gäller bl.a. i fråga om ersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Försäkringskassan beräknar och betalar ut ersättningen, men det sker utifrån underlag från en arbetslöshetskassa och efter anvisning från Arbetsförmedlingen. I dessa fall får det anses vara Försäkringskassan som beslutar om förmånen och därmed också om eventuella sanktionsavgifter. Viss ersättning enligt den angivna förordningen – närmare bestämt stöd till kostnader för bl.a. resor och logi – beräknas och betalas ut av Arbetsförmedlingen. I dessa fall är det Arbetsförmedlingen som beslutar om sanktionsavgiften.

Ytterligare ett exempel på förmåner där handläggningen är uppdelad på flera myndigheter är ersättning enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Enligt denna förordning prövar Arbetsförmedlingen frågor om s.k. etableringsersättning men det är Försäkringskassan som betalar ut ersättningen. Sanktionsavgift beträffande sådan ersättning beslutas av Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan prövar frågor om s.k. etableringstillägg och bostadsersättning och beslutar om sanktionsavgift i fråga om sådana förmåner.

### Förutsättningar för sanktionsavgift

#### 3 §

*Den som till ledning för ett beslut om en förmån lämnar en oriktig uppgift ska, om inte annat följer av 4 eller 6 §§, påföras en sanktionsavgift.*

*En uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att uppgiften är osann eller ofullständig. En uppgift ska inte anses vara oriktig om övriga lämnade uppgifter utgör ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut. En uppgift ska inte heller anses vara oriktig om uppgiften är uppenbart orimlig.*

*Vad som sägs i första stycket ska också gälla när det klart framgår att någon före utbetalning av en förmån har underlåtit att fullgöra en*

*anmälningsplikt avseende ändrade förhållanden som är föreskriven i lag eller förordning.*

*Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller inte juridiska personer. Bestämmelserna gäller inte heller den som lämnar uppgifter eller är anmälningspliktig i egenskap av*

- 1. särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken,*
- 2. särskilt förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken,*
- 3. god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken, eller*
- 4. arbetsgivare.*

I paragrafen anges de grundförutsättningar som ska vara uppfyllda för att sanktionsavgift ska kunna påföras. Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.2–6.5.

Paragrafen är, med de undantag som anges i fjärde stycket samt i 4 och 6 §§, tillämplig på samtliga fall av oriktigt uppgiftslämnande och underlåtenhet att fullgöra sådan anmälningsplikt som föreskrivs i lag eller förordning. Om handlingen eller underlåtenheten utgör ett bidragsbrott av normalgraden eller ett grovt bidragsbrott ska dock avgift inte åläggas. Detsamma gäller om det är fråga om ett ringa bidragsbrott eller ett vårdslöst bidragsbrott och det finns särskilda skäl för att göra anmälan till polis eller åklagare.

Det handlande som kan leda till sanktionsavgift är enligt bestämmelsen i *första stycket* att någon lämnar en oriktig uppgift. Med oriktig uppgift avses dels osann uppgift och dels ofullständig uppgift, dvs. ett helt eller partiellt förtigande av sanningen. Vilka uppgifter som ska lämnas och vad som är en oriktig uppgift får avgöras med ledning av den författning som reglerar varje förmån. Sättet för uppgiftslämnandet har ingen betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen omfattar således såväl skriftliga som muntliga uppgifter. Även oriktiga uppgifter som lämnas över exempelvis Internet eller genom servicetelefon kan medföra sanktionsavgift.

Utgångspunkten vid bedömningen av vem som ska påföras avgiften är att det är den som själv lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att fullgöra en anmälningsplikt som kan påföras sanktionsavgift. Härmed avses inte bara den som rent faktiskt fyllt i exempelvis en blankett. Även den som har ställt ombud för sig kan påföras sanktionsavgift för uppgifter som ombudet har lämnat. Uppgifterna anses således lämnade av den som har ställt ombud för sig. Huruvida en uppgift – exempelvis i ett intyg från arbetsgivare – i ett enskilt fall ska bedömas vara lämnad inte av arbetsgivaren utan

av den enskilde, får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Dessutom omfattas den som är vårdnadshavare eller förmyndare av bestämmelsen. I fall där oriktiga uppgifter lämnas av vårdnadshavare eller förmyndare är det alltså denne, och inte den underårige, som ska påföras sanktionsavgift.

Den oriktiga uppgiften ska ha lämnats *till ledning för ett beslut* om en förmån. Har uppgiften lämnats till den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan för annat ändamål kan sanktionsavgift inte påföras. Uppgifter som lämnats i ett ärende om en annan förmån, men som genom informationsutbyte tagits in i det aktuella ärendet, ska inte leda till sanktionsavgift. De uppgifter som avses är alltså främst sådana uppgifter som lämnas av den sökande direkt till den instans som beslutar om förmånen.

I fråga om vissa förmåner kan det förekomma att ett underlag först lämnas till en statlig förvaltningsmyndighet eller arbetslöshetskassa och att beslut om förmånen sedan fattas av en annan myndighet. Frågan om det i sådana fall kan sägas ha lämnats en uppgift till ledning för ett beslut får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om en uppgift lämnats av en enskild till en arbetslöshetskassa i syfte att Försäkringskassan ska betala ut aktivitetsstöd, är det typiskt sett en situation där sanktionsavgift kan påföras.

Även den som lämnar en oriktig uppgift i samband med omprövning eller överklagande av ett beslut i ett förmånsärende omfattas av bestämmelsen och kan påföras sanktionsavgift av den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som i första instans beslutar om förmånen. Om en oriktig uppgift lämnats i en ansökan om en viss förmån och det lett till en sanktionsavgift, ska ytterligare en oriktig uppgift i samband med omprövning eller överklagande inte leda till ännu en sanktionsavgift. Detta följer av reglerna om beräkning av sanktionsavgiften, se kommentaren till 5 §.

Uppgifter som lämnats i ett ärende om sanktionsavgift ska inte leda till en ny sanktionsavgift.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som preciserar vad som ska anses vara en oriktig uppgift. Här anges också vilket beviskrav som gäller. Att det klart ska framgå att en uppgift är oriktig innebär att det ställs högre krav på bevisningen än vad som i allmänhet gäller i ärenden om förmåner inom trygghetssystemen. Motsvarande beviskrav gäller i fråga om skattetillägg. Genom bestämmelsen i

andra stycket görs också vissa undantag från vad som ska anses vara en oriktig uppgift.

Det förhållandet att en uppgift ska vara antingen osann eller ofullständig för att den ska anses vara oriktig innebär att avgift inte ska påföras om den information som den enskilde lämnat består i ett rent yrkande eller en ren värdering, som grundas på den enskildes subjektiva uppfattning och de faktiska omständigheterna är öppet redovisade.

Om den enskilde lämnar sinsemellan oförenliga uppgifter bör den handläggande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utreda saken närmare. Om det då visar sig att en uppgift visserligen är oriktig men övriga lämnade uppgifter är tillräckliga för att det ska gå att fatta ett riktigt beslut ska avgift inte påföras. Om en uppgift är orimlig eller så anmärkningsvärd att den inte kan läggas till grund för utbetalning ska inte sanktionsavgift påföras.

Genom bestämmelsen i *tredje stycket* likställs underlåtenhet att fullgöra anmälningssplikt med att lämna oriktig uppgift. Även i dessa fall gäller beviskravet att det klart ska framgå att anmälningssplikten har försumrats. Det är endast sådan anmälningssplikt som följer av lag eller förordning som omfattas av bestämmelsen. Här ska särskilt understrykas att det bara är i de fall där det varit fråga om en underlåtenhet *före* en genomförd utbetalning av en förmån, eller före det att en utbetalning skulle ha gjorts, som en sanktionsavgift kan påföras. Sanktionsavgift ska således endast påföras när de kommande utbetalningarna skulle ha gjorts efter det att det anmälningsspliktiga förhållandet inträtt. Om anmälningssplikten uppstått först sedan utbetalning gjorts kan sanktionsavgift inte påföras.

Vid vilken tidpunkt anmälningssplikt inträder avgörs av den författning som reglerar den aktuella förmånen. Det måste finnas ett visst tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt och sanktionsavgift kan påföras. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt detta utrymme ska sträcka sig i det enskilda fallet, får avgöras i rättstillämpningen med ledning av den bestämmelse om anmälningssplikt som är aktuell.

I *fyjärde stycket* finns en uppräkningslista av de rättssubjekt som inte kan åläggas en sanktionsavgift. Undantaget beträffande juridiska personer innebär bl.a. att skolor och andra lärosäten inte kan påföras sanktionsavgift. Vidare följer det av bestämmelsen att gode

män, förvaltare, särskilt förordnade vårdnadshavare, vissa förmyndare samt arbetsgivare inte kan påföras sanktionsavgift, även om förutsättningarna för avgift i övrigt är uppfyllda. I sammanhanget ska det framhållas att inte heller ett ombud kan påföras sanktionsavgift för uppgifter som han eller hon har lämnat. Sådana uppgifter anses vara lämnade av den som har ställt ombud för sig.

### Undantag från sanktionsavgift

#### 4 §

*Sanktionsavgift får inte påföras om*

*1. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har anmälts enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) eller beslut har fattats om att inleda förundersökning om bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen eller brott mot 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken,*

*2. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker före utbetalning av förmånen,*

*3. den oriktiga uppgiften är ett uppenbart skriv- eller räknefel,*

*4. den som har lämnat den oriktiga uppgiften frivilligt har rättat uppgiften före utbetalning av förmånen,*

*5. den som har åsidosatt sådan anmälningssplikt som avses i 3 § tredje stycket har fullgjort anmälningssplikten före utbetalning av förmånen,*

*6. det förmånsbelopp som har betalats ut eller hade kunnat betalats ut felaktigt är obetydligt, eller*

*7. anmälningssplikt som avses i 3 § tredje stycket har fullgjorts av någon annan.*

I paragrafen anges när sanktionsavgift inte får påföras. Den har behandlats i avsnitt 6.2, 6.5–6.7 och 6.12.

*Första punkten* innebär att ett straffrättsligt förfarande enligt någon av bidragsbrottslagens bestämmelser utgör hinder mot att påföra sanktionsavgift. Detsamma gäller för straffrättsliga förfaranden enligt 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Förbudet inträder då anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen gjorts. I de fall ett straffrättsligt förfarande initierats av annat skäl än en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen – t.ex. efter en anmälan från en privatperson – inträder förbudet mot att påföra sanktionsavgift när beslut om att inleda förundersökning fattas. Dessförinnan lämnar den aktuella bestämmelsen utrymme för ett beslut om sanktionsavgift.

Sedan förundersökning inletts kan förundersökningen läggas ner (se 23 kap. 4 och 4 a §§ rättegångsbalken). Det kan också meddelas beslut om att åtal inte väcks (se 23 kap. 20 § rättegångsbalken). Vidare kan ett väckt åtal läggas ner (se 20 kap. 9 § rättegångsbalken). Inte i något av dessa fall får därefter sanktionsavgift påföras.

Bestämmelsen i *andra punkten* innebär att avgift inte ska påföras för oriktiga uppgifter som upptäcks vid normala kontroller. Undantaget tar sikte på den normala, rutinmässiga kontroll som utförs *innan* utbetalning av förmånen. De kontroller som avses är sådana som den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan normalt utför vid handläggning av ärenden av aktuellt slag. Oriktigheter som upptäcks vid kontroller som regelmässigt ska utföras enligt den statliga förvaltningsmyndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans handlägningsrutiner ska alltså inte leda till sanktionsavgift. Om en förvaltningsmyndighet eller arbetslöshetskassa i ett enskilt fall av misstag har underlåtit att utföra en sådan kontroll, och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten därför inte upptäckts före utbetalning, får sanktionsavgift påföras. Att en oriktig uppgift eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt upptäcks efter slumpvisa kontroller eller efter ett enskilt tips utesluter inte att sanktionsavgift påförs. Kontroller i *efterhand* utesluter inte att sanktionsavgift påförs.

Bestämmelsen i *tredje punkten* handlar om skriv- och räknefel. Utrymmet för att underlåta att påföra sanktionsavgift på grund av ett sådant fel är begränsat. Det ska vara uppenbart att det varit fråga om ett skriv- eller räknefel. Ett allmänt påstående om att en oriktig uppgift lämnats som ett resultat av skrivfel ska inte godtas. I stället ska bestämmelsen tillämpas i de fall som ligger mycket nära bedömningen att oriktig uppgift inte alls har lämnats.

Bestämmelserna i *fjärde* och *femte punkterna* handlar om frivillig rättelse. Att en oriktig uppgift rättas först efter utbetalning utgör inget hinder mot att påföra sanktionsavgift. Vid rättelse som sker efter utbetalning kan det dock i vissa fall finnas skäl att besluta om befrielse från sanktionsavgift enligt 6 §.

*Sjätte punkten* innehåller ett undantag som tar sikte på de fall där det belopp som har betalats eller kunde ha betalats ut är obetydligt. Var gränsen ska dras för när avgift ska tas ut får avgöras i rättstillämpningen.

I *sjunde punkten* finns en bestämmelse som begränsar utrymmet för sanktionsavgift i fall då mer än en person är anmälningsskyldig avseende samma förhållande. Bestämmelser om sådan delad anmälningsskyldighet finns bl.a. på studiestödets område, där två vårdnadshavare kan vara mottagare av den underåriges studiehjälp och därmed anmälningsskyldiga. I sådana fall räcker det att anmälningsskyldigheten fullgörs av en av dem. Den andre kan i dessa fall inte påföras sanktionsavgift.

## Beräkning av sanktionsavgift

### 5 §

*En sanktionsavgift ska bestämmas till tjugo procent av summan av den ekonomiska förmån som på grund av lämnande av oriktig uppgift eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten har betalats ut felaktigt.*

*Första stycket gäller även när den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att fullgöra anmälningsskyldigheten skulle ha lett till en felaktig utbetalning om uppgiften eller underlåtenheten hade lagts till grund för ett beslut om förmånen. Sanktionsavgiften får i dessa fall inte beräknas på mer än närmast följande utbetalning.*

*En statlig förvaltningsmyndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa, får inte påföra någon mer än ett halvt prisbasbelopp enligt 2 kap. 6–7 §§ socialförsäkringsbalken i sanktionsavgift för ett kalenderår.*

*Sanktionsavgift beräknas på summan av en förmån före avdrag för skatt.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om att sanktionsavgiften alltid ska uppgå till ett visst lägsta belopp.*

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.9–6.11, regleras hur sanktionsavgiften ska beräknas samt sanktionsavgiftens storlek.

I *första stycket* finns en bestämmelse som anger hur sanktionsavgiften ska beräknas när en felaktig utbetalning har skett. Sanktionsavgiften ska vara 20 procent av det belopp som har betalats ut felaktigt. Med att en förmån betalats ut felaktigt avses inte bara att felet består i att förutsättningar för att bevilja den inte alls förelåg. Här åsyftas också fall där förmånen beviljats med ett för högt belopp.



Om den enskilde har lämnat flera oriktiga uppgifter i flera ärenden rörande samma förmån eller om han eller hon lämnat oriktiga uppgifter i flera ansökningar om skilda förmåner uppkommer frågan om hur avgiften då ska beräknas och beslutas. Utgångspunkten är att det ska fattas ett beslut om avgift för varje oriktighet eller underlåtenhet som lett till eller riskerat att leda till en felaktig utbetalning. Om samma person till ledning för en och samma utbetalning lämnar flera oriktiga uppgifter, kan det dock inte bli fråga om mer än en sanktionsavgift, beräknad på det belopp som har betalats ut eller kunde ha betalats ut felaktigt. En statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa, som har upptäckt att en oriktig uppgift har gett upphov till en felaktig utbetalning och därför påfört sanktionsavgift, ska inte därefter påföra ytterligare en avgift även om det upptäcks att ytterligare felaktiga utbetalningar har ägt rum på grund av den oriktiga uppgiften.

Eftersom avgift endast kan beräknas på felaktigt utbetalda belopp kan avgift inte komma i fråga om den enskilde faktiskt har rätt till utbetalning av förmånen i fråga men på en annan grund än den han lämnat uppgifter om. Inget belopp har då betalats ut, eller kunnat betalas ut, felaktigt.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som anger hur sanktionsavgiften ska beräknas när utbetalning inte har skett. Avgiften ska även i dessa fall bestämmas till 20 procent. Avgiften ska beräknas på utbetalningar som kunde ha gjorts om oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt hade lagts till grund för beslut om utbetalning. Sanktionsavgiften får emellertid inte beräknas på mer än närmast följande tänkta utbetalning.

Om avgiften ska beräknas både på belopp som har betalats ut felaktigt och på belopp som kunnat betalas ut felaktigt ska beloppen läggas ihop och avgiften bestämmas till 20 procent av det sammanlagda beloppet. När det gäller utbetalningar som inte gjorts får sanktionsavgiften inte heller vid en sådan sammanläggning beräknas på mer än närmast följande tänkta utbetalning.

Bestämmelsen i *tredje stycket* innehåller en begränsning i fråga om hur hög avgift som kan påföras den enskilde. Innebörden är att varje statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa vardera inte får påföra en enskild mer i sanktionsavgift än ett halvt prisbasbelopp för oriktiga uppgifter som lämnats under ett kalenderår. Detsamma gäller avgifter baserade på att anmälningsplikt har försumrats.

Bestämmelsen gäller inte domstol efter överklagande. Om en förvaltningsdomstol samtidigt har att bedöma flera överklaganden utgör den aktuella bestämmelsen alltså inte något hinder mot att fastställa flera överklagade avgöranden från olika statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor där avgiftsbesluten sammantaget överstiger maximigränsen.

Om en avgiftsberäkning i ett fall där grov vårdslöshet kan misstänkas skulle visa att sanktionsavgiften bör bestämmas till ett belopp som väsentligt överstiger ett halvt prisbasbelopp, bör avgift inte påföras. I stället bör ärendet i sådana fall normalt sett överlämnas till polis och åklagare. Om det däremot är fråga om ett fall där grov vårdslöshet inte kan misstänkas, samtidigt som en avgiftsberäkning baserad på 20 procent av beloppet bör leda till en sanktionsavgift över maximibeloppet, bör maximal sanktionsavgift påföras.

Sanktionsavgiften ska enligt *fjärde stycket* beräknas på förmånen före eventuellt avdrag för skatt, dvs. på bruttobeloppet.

Regeringen får enligt *femte stycket* bestämma att sanktionsavgiften vid varje beslut ska uppgå till ett visst minsta belopp.

## Befrielse från sanktionsavgift

### 6 §

*Hel eller delvis befrielse från en sanktionsavgift ska ges om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Delvis befrielse ges med 25, 50 eller 75 procent.*

I paragrafen, som behandlats i avsnitt 6.13, anges på vilka grunder befrielse från sanktionsavgift kan ges. Befrielse kan ges om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Det är inte tillräckligt med ett allmänt hållet påstående från den enskilde om att en befrielsegrund föreligger för att befrielse ska lämnas. Påståenden om exempelvis sjukdom bör kunna styrkas med intyg. Bevisbördan åvilar således i den bemärkelsen den enskilde. Samtidigt har den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan ett ansvar för att ärenden om sanktionsavgift blir tillfredsställande utredda. Befrielsegrunderna ska beaktas även om den enskilde inte framställer någon begäran

om det. Vidare innebär Europakonventionens oskuldspresumtion att det inte får ställas alltför höga krav på den enskilde när det gäller att motbevisa presumtionen om att förutsättningar för att påföra sanktionsavgift föreligger.

Vid bedömningen av om handlandet eller underlåtenheten är *ursäklig* bör det särskilt beaktas om den kan antas ha berott på att den enskilde har missbedömt en materiell regel som gäller för förmånen eller betydelsen av de faktiska förhållandena. Vidare kan beaktas om felet berott på den enskildes ålder, hälsa eller liknande förhållande. Det rör sig således för det första om situationer där möjligheterna att bedöma vilka krav som gäller allmänt sett är mindre än vad som vanligtvis är fallet. Som exempel kan nämnas att informationsmaterial från ansvarig statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa varit ofullständigt. Ett annat exempel kan vara att det aktuella regelverket är svårtillgängligt. Det som avses är således fall där det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilka uppgifter som efterfrågas och i vilken utsträckning han eller hon är berättigad till en viss förmån. Det rör sig för det andra om situationer där den enskildes egna förutsättningar att leva upp till de krav som gäller är särskilt begränsade. Den enskilde kan exempelvis ha en allvarlig sjukdom som medför svårigheter att sätta sig in i det relevanta regelverket eller att tillgodogöra sig information. Ålderdom, men i fråga om vissa förmåner också ungdom, kan verka i samma riktning.

Vid bedömningen av om det annars skulle vara *oskäligt* att ta ut avgiften med fullt belopp bör det särskilt beaktas om avgiften inte står i rimlig proportion till oriktigheten eller underlåtenheten. Ett exempel på en situation där en sanktionsavgift kan vara oskälig på denna grund kan vara att en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har fattat flera beslut om sanktionsavgift uppgående till minimiavgiften avseende en och samma person. Om det då upptäcks ytterligare oriktiga uppgifter kan det tänkas att den samlade reaktionen på de oriktiga uppgifterna blir oproportionerligt sträng om de beräkningsgrunder som gäller enligt 5 § tillämpas på de nya oriktiga uppgifterna. I en sådan situation kan avgiften jämkas för att åstadkomma ett rimligt resultat. I övrigt bör hänsyn kunna tas såväl till vilken typ av uppgift det handlar om, som till den enskildes faktiska agerande. Exempelvis bör frivillig rättelse sedan ersättningen utbetalats i vissa undantagsfall kunna medföra befrielse på denna grund. Detsamma bör gälla för vårdnadshavare eller förmyndare som inför uppgifts-

lämnande har gjort vad som kan krävas för att inhämta information, men trots detta inte har lyckats.

Det kan vidare vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp om en orimligt lång tid har förflutit efter det att den statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan har funnit anledning att anta att den förmånsberättigade ska påföras en sanktionsavgift. Detta förutsätter dock att den förmånsberättigade inte kan lastas för dröjsmålet.

Det kan även vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp om den avgiftsskyldige till följd av sina personliga förhållanden skulle drabbas alltför hårt av en sådan sanktionsavgift. Även en sanktionsavgift som är proportionerlig i förhållande till felaktigheten eller underlåtenheten kan i ett enskilt fall drabba den enskilde alltför hårt.

Slutligen kan i undantagsfall möjligheten till befrielse användas om ett ombud har överskridit sin befogenhet. Utgångspunkten är dock att den enskilde får svara för ombudets agerande och att ett blankt påstående om att ombudet aldrig har fått i uppdrag att lämna oriktiga uppgifter inte ska leda till befrielse från avgift.

Utöver ovan nämnda exempel kan det naturligtvis finnas andra situationer när handlandet eller underlåtenheten är ursäktlig eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

När det gäller möjligheten till *delvis befrielse* anges fastställda nivåer i bestämmelsen för hur sådan nedsättning ska beräknas. Beroende på tyngden av de skäl som motiverar befrielsen är det möjligt att – förutom hel befrielse – sätta ned avgiften till tre fjärdedelar, till hälften eller till en fjärdedel.

## Handläggning av ärenden

### 7 §

*Arbetslöshetskassorna ska tillämpa förvaltningslagen (1986:223) vid handläggning av ärenden enligt denna lag.*

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.1.

Genom bestämmelsen blir förvaltningslagen i dess helhet tillämplig även vid arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om sanktionsavgift. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om serviceskyldighet och parts rätt att få del av uppgifter gäller i dessa fall.

## 8 §

*Vad som föreskrivs i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) hindrar inte att arbetslöshetskassorna behandlar personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål när behandlingen är nödvändig för att handlägga ett ärende enligt denna lag.*

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 11.2, rör arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om sanktionsavgift.

Bestämmelsen möjliggör för arbetslöshetskassorna att behandla samtliga personuppgifter som kan krävas för handläggning av ett ärende om sanktionsavgift.

## 9 §

*En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften riktas mot inte inom tre år från det att den oriktiga uppgiften lämnades eller anmälningsplikten försumrades har getts tillfälle att yttra sig.*

*Ett beslut om sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.*

Paragrafen innehåller regler om preskription och har behandlats i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen i *första stycket* anger inom vilken tid den som ska påföras avgiften måste få tillfälle att yttra sig för att beslut om avgift ska få fattas. Utgångspunkten för beräkningen av tiden är de förutsättningar som uppställs i 3 §.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som anger en absolut gräns för när ett beslut om avgift måste verkställas. Den tiden räknas från det att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft.

**Betalning av sanktionsavgift**

## 10 §

*Betalning av sanktionsavgiften ska ske till den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har beslutat om avgiften.*

*Avgiften tillfaller staten.*

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 9.1, rör betalning av sanktionsavgiften.

Av *första stycket* framgår att det är den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan som ansvarar för uppbörden av avgifterna. Att avräkning inte får ske framgår av avsnitt 9.2.

Någon reglering av när avgiften ska betalas finns inte men i ett beslut om sanktionsavgift bör det anges vad som gäller i det avseendet.

Närmare bestämmelser om hur avgiften ska betalas bör kunna meddelas i föreskrifter av berörda myndigheter.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att det slutligen är staten som är berättigad till avgiften. Avgiftsinkomsterna får alltså inte disponeras av de beslutande organisationerna.

#### 11 §

*Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken, när det har vunnit laga kraft.*

Paragrafen, som reglerar verkställighet av beslut om sanktionsavgift, har behandlats i avsnitt 7.7.

Bestämmelsen innebär att beslutet om sanktionsavgift gäller som en exekutionstitel så snart det vunnit laga kraft. Bestämmelser om överklagande finns i 12–15 §§. Eftersom klagotiden räknas från delgivning av beslutet förutsätter verkställighet av avgiftsbeslutet att beslutet har delgetts, jfr. 21 § förvaltningslagen (1986:223).

### Överklagande

#### 12 §

*Den som påförts en sanktionsavgift enligt denna lag får överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från den dag då han eller hon fick del av beslutet.*

*Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får, om sanktionsavgiften inte avser premiepension, överklagas av det allmänna ombudet enligt 2 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Även ett beslut som meddelats av allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part.*

*Ett beslut av en arbetslöshetskassa får överklagas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Även ett beslut som meddelats av allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av ett beslut av en arbetslöshetskassa får överklagas av Inspektionen. Inspektionen får föra talan även till förmån för enskild part.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Paragrafen, som anger vad som gäller vid överklagande, har behandlats i avsnitt 7.5.

Beslut om sanktionsavgift får enligt *första stycket* överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tidsfristen för överklagande är densamma som anges i 23 § förvaltningslagen (1986:223). I domstolsprocessen blir den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten eller kommunen enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) den enskildes motpart. Att samma sak gäller i fråga om arbetslöshetskassorna följer av 14 §.

Bestämmelsens *andra stycke* ger det allmänna ombudet hos Försäkringskassan rätt att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut, dock inte i fråga om sanktionsavgifter som avser premiepension. Vidare ges det allmänna ombudet rätt att överklaga allmän förvaltningsdomstols beslut efter överklagande av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut.

Bestämmelsens *tredje stycke* ger Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen rätt att överklaga dels arbetslöshetskassornas beslut, dels allmän förvaltningsdomstols beslut efter överklagande av en arbetslöshetskassas beslut.

För prövning i kammarrätt gäller enligt *fjärde stycket* ett krav på prövningstillstånd. Grunderna för att meddela prövningstillstånd anges i 34 a § förvaltningsprocesslagen. Prövningstillstånd meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit, eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

### 13 §

*Beslut om sanktionsavgift enligt denna lag överklagas till den förvaltningsrätt som prövar det förmånsbeslut som sanktionsavgiften avser. Centrala studiestödsnämndens beslut om sanktionsavgift över-*

*klagas till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395).*

Paragrafen, som innehåller en särskild forumregel för prövning av överklaganden, har behandlats i avsnitt 7.5.

Genom bestämmelsen blir den förvaltningsrätt behörig som har att pröva frågor om det förmånsbeslut som sanktionsavgiften avser. När det gäller CSN:s beslut om sanktionsavgift följer det av hänvisningen till studiestödslagen att beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades.

#### 14 §

*I ett mål där en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift enligt denna lag är arbetslöshetskassan den enskildes motpart.*

*Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen ska föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.*

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 7.5, finns särskilda regler om partsställning vid överklagande av en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift.

Bestämmelsens *första stycke* handlar om partsställningen i de mål där den enskilde överklagar ett beslut av en arbetslöshetskassa. Innebörden av bestämmelsen är att arbetslöshetskassan blir den enskildes motpart (jfr 7 a § förvaltningsprocesslagen).

I bestämmelsens *andra stycke* möjliggörs för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att, på samma sätt som är fallet vid överklaganden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätt och kammarrätt föra det allmännas talan. I Högsta förvaltningsdomstolen är det alltid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som för det allmännas talan.



## 15§

*Det allmänna ombudet enligt 2 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken får uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.*

I bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 7.5, ges det allmänna ombudet samma möjlighet som enligt socialförsäkringsbalken att uppdra åt en tjänsteman att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

*Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas på regelöverträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.*

Ikraftträdandet har behandlats i kapitel 12. Av bestämmelsen framgår att lagen endast ska tillämpas på regelöverträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet. Detta innebär att endast oriktiga uppgifter som har lämnats – eller anmälningssplikter som har försumrats – efter ikraftträdandet kan komma i fråga för sanktionsavgift.

## **14.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken**

### **114 kap.**

#### **2 §**

Detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt denna balk, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. *Kapitlet tillämpas även vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetsystemens område.*

Kapitlet gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Bestämmelserna i 7–16, 27, 28 och 31 §§ gäller i tillämpliga delar även uppgifter om avlidna personer.

I paragrafen har ett tillägg gjorts för att tydliggöra att bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken tillämpas även vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i ärenden om sanktionsavgift. Tillägget har behandlats i avsnitt 11.2.

## 115 kap.

### 2 §

Den som vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 111 kap. 2 och 3 §§ uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller endast om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen (2007:612) ska inte dömas till ansvar enligt första stycket.

*Talan om ansvar för brott enligt första stycket ska inte tas upp till prövning om det för gärningen har påförts en sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område.*

I paragrafen har gjorts ett tillägg som innebär att straff och sanktionsavgift inte ska komma i fråga för samma gärning. Tillägget har behandlats i avsnitt 6.6. Om åtal skulle väckas trots att en avgift påförts ska åtalet alltså avvisas. Innebörden av bestämmelsen är vidare att åtal inte kan komma i fråga om en sanktionsavgift påförts av en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa men sedan undanröjts av förvaltningsdomstol.

*1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.*

*2. I fråga om lagöverträdelse som har skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.*

Ikraftträdandet har behandlats i kapitel 12. Av bestämmelserna framgår att de nya bestämmelserna bara ska tillämpas på lagöverträdelse som begåtts efter ikraftträdandet.

### 14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

#### 10 §

Sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) samt uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) får inte behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. *Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål får behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas när behandlingen är nödvändig för att ett ärende om sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område ska kunna handläggas.*

Paragrafen anger i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen får behandla uppgifter om brott m.m. Övervägandena finns i avsnitt 11.2. För att tillåta att personuppgifter behandlas i ärenden om sanktionsavgift har ett mindre tillägg gjorts.

### 14.4 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

#### 6 §

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor *ska* göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts. *Om misstanken gäller brott enligt 2 § andra ledet eller 4 §, får anmälan göras endast om det finns särskilda skäl.*

Paragrafen handlar om anmälningsskyldighet. Den *andra mening* är ny och innebär att anmälningsskyldigheten inskränks. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Innebörden av förändringen är att misstankar om ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott ska anmälas endast om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant skäl kan vara att det framstår som svårbedömt om en gärning är att betrakta som ringa – eller vårdslös – eller som ett uppsåtligt brott av normalgraden. Sådana svårigheter kan förekomma både när det rör sig om en enstaka gärning och om

upprepade gärningar. Ett annat skäl för att göra anmälan är att misstanken gäller en person som inte kan påföras sanktionsavgift, exempelvis en förvaltare. Ytterligare en anledning att göra anmälan kan vara att ett misstänkt vårdslöst bidragsbrott avser ett så högt belopp att den maximala sanktionsavgiften inte framstår som tillräcklig. Skäl för anmälan kan också vara att det vid sidan av bidragsbrottet även är fråga om misstanke om brott mot 14 eller 15 kap. brottsbalken, eller att det rör sig om såväl normalgradsbrott som ett mycket stort antal ringa brott. Utöver nu nämnda exempel kan det även finnas andra situationer där det kan föreligga särskilda skäl att göra en anmälan enligt paragrafen.

I de fall där anmälan inte görs ska sanktionsavgift enligt lagen om sanktionsavgift på trygghetssystemens område påföras om förutsättningar enligt den lagen föreligger. Om anmälan görs eller om förundersökning inleds får sådan avgift inte påföras, se 4 § i den nämnda lagen.

#### 7 §

*Talan om ansvar för brott enligt denna lag ska inte tas upp till prövning om det för gärningen har påförts en sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetssystemens område*

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 6.6.

Den nya bestämmelsen innebär att straff och sanktionsavgift inte ska komma i fråga för samma gärning. Om åtal skulle väckas trots att en avgift påförts ska åtalet alltså avvisas. Innebörden av bestämmelsen är vidare att straffansvar inte kan komma i fråga om en sanktionsavgift påförts av en statlig förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa men sedan undanröjts av förvaltningsdomstol.

*1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.*

*2. I fråga om lagöverträdelser som har skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.*

Ikraftträdandet har behandlats i kapitel 12. Av bestämmelsen framgår att lagen endast ska tillämpas på lagöverträdelser som har begåtts efter ikraftträdandet. För lagöverträdelser som ägt rum före ikraftträdandet ska alltså straffrättsligt ansvar alltjämt komma i fråga.

## 14.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 28 kap.

#### 4 a §

*Sekretess gäller i ärende om sanktionsavgift enligt lagen (2012:00) om sanktionsavgift på trygghetsystemens område för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.*

*Sekretessen gäller inte beslut i ärende.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.*

Paragrafen, som är ny, innebär att sekretess ska gälla i ärende om sanktionsavgift. Den nya bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.4.

Sekretessen ska gälla med s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är stark för att uppgifter ska lämnas ut. Sekretessen gäller alltså bara om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Exempel på vad som kan skyddas är uppgifter om psykiska sjukdomar och missbruksproblem. Särskilt känsliga uppgifter om familjeförhållanden kan också skyddas.

### Bilagan

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ**Verksamhet*

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238), ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239) och ärenden om sanktionsavgift enligt lagen om sanktionsavgift på trygghetssystemens område (SFS 2012:00).

Besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574)

fordonskontroll (SFS 2002:574)

-----

Ändringen i bilagan innebär att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess ska tillämpas även på den del av arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om sanktionsavgift enligt lagen om sanktionsavgift på trygghetssystemens område. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

# Kommittédirektiv



## Administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen

Dir.  
2009:66

---

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2009.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten (fr.o.m. den 1 januari 2010 den nya pensionsmyndigheten), Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp.

Utredaren ska därvid särskilt överväga om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp kan bli skyldig att betala en avgift. Om utredaren finner ett sådant system lämpligt ska utredaren lämna förslag på utformningen av ett administrativt sanktionssystem. Utgångspunkten ska vara att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av felaktig utbetalning. I det sammanhanget ska utredaren överväga vilka fall som ska omfattas av straffansvar respektive administrativa sanktioner. Om ett administrativt sanktionssystem föreslås ska utredaren överväga på vilka grunder befrielse från avgiftsskyldighet ska medges samt om det finns skäl att undanta vissa förmåner från regleringens tillämpningsområde. Utredaren ska då även överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om sanktionsavgift vid särskilt ömmande fall.

Utredaren ska särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen (inklusive utvecklingsersättning och aktivitetsstöd) omfattas av regleringen.

Utredaren ska eftersträva ett så enkelt, förutsebart och effektivt system som möjligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010.

## Bakgrund

### *Bidragsbrottslagen*

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. Lagen medför en särskild straffrättslig reglering avseende ekonomiska förmåner för personliga ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Huvudbrottet i lagen benämns bidragsbrott. Den som lämnar oriktiga uppgifter och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med för högt belopp döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år. För uppsåtligt bidragsbrott som är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grova fall av uppsåtligt bidragsbrott döms för grovt bidragsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För gärningar som begås av grov oaktsamhet döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Kriminaliseringen i sistnämnda fall omfattar såväl den som av grov oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter som den som av grov oaktsamhet underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Mindre allvarliga fall utgör inte brott.

Bidragsbrottslagen innehåller också bestämmelser om att berörda myndigheter är skyldiga att anmäla misstanke om bidragsbrott till polis eller åklagare.

Regeringen uttalade i propositionen till bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80) att det kunde finnas anledning att i framtiden överväga ett administrativt sanktionssystem. Regeringen ansåg att det var rimligt att anta att det förekom en stor mängd oaktsamma beteenden från medborgare som orsakade felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Det betonades dock att den aktuella



utvidgningen träffade kvalificerat oaktsamma beteenden gränsande till uppsåtliga brott. De beteenden som skulle kriminaliseras ansågs inte vara av masskaraktär. Bidragsbrottsutredningen berörde i sitt betänkande Bidragsbrott (SOU 2006:48, s. 113) möjligheten att införa administrativa sanktionsavgifter i stället för en kriminalisering genom nya straffrättsliga bestämmelser. Att överväga införandet av ett sådant system ingick dock inte i utredningens uppdrag.

#### *Administrativt sanktionssystem inom arbetslöshetsförsäkringen*

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns ett administrativt sanktionssystem som beslutas av arbetslöshetskassorna och som innebär att medlemmen kan uteslutas ur arbetslöshetskassan eller fränkännas ersättning under en viss tid.

En arbetslöshetskassas styrelse ska, om inte särskilda skäl talar mot det, enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor utesluta en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning. Om det finns särskilda skäl ska styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, fränkänna honom eller henne rätten till ersättning enligt bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt 66 § i lagen ska sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av deras rätt till ersättning fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning under minst 130 ersättningsdagar.

#### *Det skatteadministrativa sanktionssystemet*

På skatteområdet finns sedan 1970-talets början ett administrativt sanktionssystem parallellt med det straffrättsliga sanktionssystemet. Det administrativa sanktionssystemet, med skattetillägg och förseningsavgifter, finns till för att de skattskyldiga ska lämna korrekta uppgifter till Skatteverket samt lämna deklaration eller andra uppgifter i tid. Vid införandet eftersträvades ett schabloniserat system som var enkelt att tillämpa, för att kunna låta insatser från åklagare och domstolar begränsas till den allvarligare skattebrottsligheten. Lagtekniskt har detta kommit till uttryck bland

annat genom att den ringa formen av skattebedrägeri – skatteförseelse – ska leda till åtal endast om särskilda skäl föreligger.

#### *Sanktionsbestämmelser inom socialförsäkringen*

Inom socialförsäkringen finns sanktionsbestämmelser i form av nedsättning och indragning av ersättning. I 20 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns bestämmelser om att Försäkringskassan får dra in eller minska en ersättning om vissa i bestämmelsen uppräknade situationer är för handen. Detta gäller exempelvis om den som är berättigad till ersättningen själv ådragit sig sjukdomen eller skadan genom uppsåtligt brott som han eller hon har dömts för eller om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållanden av betydelse för rätten till ersättning. Möjlighet till nedsättning eller indragning av ersättning finns också om den som är berättigad till ersättningen vägrar genomgå läkarundersökning eller följa läkares föreskrifter eller underlåter att ge in läkarintyg eller försäkran för sjukpenning, eller om en försäkrad utan giltig anledning underlåter att medverka i föreskriven behandling, utredning eller rehabilitering.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt AFL i annat fall underlåter att lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen eller vägrar att ta emot besök från Försäkringskassan för bedömningen av rätten till ersättning, får ersättningen dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det.

Bestämmelsen gäller i princip alla förmånsslag som omfattas av AFL. Hänvisning till denna bestämmelse finns också – helt eller delvis – i andra lagar som reglerar socialförsäkringsförmåner.

#### *Delegationen mot felaktiga utbetalningar*

Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslår i sitt slutbetänkande Rätt och riktigt, åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) att regeringen tillsätter en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelse mot lagstiftningen om välfärdssystemen. Bakgrunden är att antalet brottsanmälningar har ökat kraftigt under senare år, särskilt antalet anmälningar från Försäkringskassan.

I bidragsbrottslagen (2007:612) föreskrivs att handläggande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska anmäla till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Enligt delegationen är dagens system resurskrävande och kan ifrågasättas. Detta gäller särskilt som det i cirka två tredjedelar av fallen inte leder till någon lagföring. Delegationen gör en jämförelse med skatteområdet, där administrativa sanktioner infördes 1972. Vid denna tid var andelen som lagfördes låg och det var svårt att påvisa grov oaktsamhet eller uppsåt. Vidare bedömdes det att en skärpning av de straffrättsliga reglerna som enda åtgärd skulle resultera i en hög belastning på rättsväsendet.

Delegationen anser att det redan nu finns underlag som visar att ett administrativt sanktionssystem bör övervägas snarast för att avlasta rättsväsendet och för att få snabbare och enklare sanktioner, som verkar avskräckande, vid mindre överträdelser.

Delegationens slutbetänkande har remissbehandlats under hösten 2008. Förslaget om att tillsätta en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelser mot lagstiftningen om välfärdssystemen tillstyrks av flera instanser bl.a. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Landsorganisationen i Sverige och Statskontoret. Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, Förslag till statsbudget, finansplan m.m., avsnitt 1.6.6) anfört att den noga kommer att överväga delegationens förslag.

### *Bidragsspärr*

Utredningen om bidragsspärr har i betänkandet Bidragsspärr (SOU 2008:100) lämnat förslag till att en ny administrativ sanktion införs för den som har dömts för ett allvarligt bidragsbrott. Sanktionen benämns bidragsspärr. Innebörden av sanktionen är att den som har dömts för ett allvarligt bidragsbrott inte ska ha rätt till den förmån som brottet avsett under en tid. Med allvarliga bidragsbrott avses först och främst sådana brott som rubricerats som grovt bidragsbrott. Med allvarliga bidragsbrott avses även andra bidragsbrott, om brottsligheten avsett ett högt belopp eller varit av stor omfattning. Spärrtiden ska, enligt utredningen, normalt bestämmas till ett år. Undantag från bidragsspärr ska vidare kunna medges om

en spärr med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden skulle vara uppenbart oskälig. Enligt utredningen ska de förvaltningsmyndigheter som beslutar om respektive förmån också fatta beslut om bidragsspärr. Utredningen föreslår att den föreslagna lagen om bidragsspärr inte ska omfatta bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### Behovet av ett administrativt sanktionssystem

För trygghetssystemens legitimitet är det viktigt att de ersättningar som utbetalas från dessa system är korrekta. Endast den som är berättigad till en ersättning ska få del av den. Det är också av betydelse att i de fall det ändå sker felaktiga utbetalningar så ska åtgärder vidtas för att korrigera för felaktigheterna.

Beslut i ett enskilt ersättningsärende fattas till stor del utifrån de uppgifter om egna förhållanden som den enskilde har lämnat. Det är därför väsentligt att de uppgifter som lämnas till förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är korrekta. I annat fall kan följderna bli att ersättningar betalas ut felaktigt. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har gjort bedömningen att de felaktiga utbetalningarna i välfärdssystemen uppgår till cirka 20 miljarder kronor per år. Enligt delegationen beror dessa till hälften på avsiktliga fel av den sökande och till hälften på oavsiktliga fel av den sökande eller de utbetalande myndigheterna. Visserligen är uppsåtliga och grovt oaktsamma förfaranden straffbara enligt t.ex. bidragsbrottslagen och straffhotet kan antas motverka att den enskilde lämnar felaktiga uppgifter. De felaktigheter som Delegationen mot felaktiga utbetalningar pekat på avser emellertid i stor omfattning sådana felaktigheter som inte omfattas av straffansvar. Det finns således skäl att överväga ytterligare åtgärder i syfte att förmå enskilda att fullgöra sin uppgiftsskyldighet korrekt för att därigenom minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Ett administrativt sanktionssystem skulle kunna ha en sådan preventiv funktion.

Ett administrativt sanktionssystem skulle också kunna innebära att det kan övervägas om vissa gärningar som i dag är straffbara i stället kan bli föremål för en administrativ sanktion.

De myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen samt kommunerna och arbetslöshetskassor ska enligt 6 § göra anmälan till en

polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Straffansvar för grov oaktsamhet (dvs. för vårdslöst bidragsbrott) föreligger emellertid inte om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig.

Rättsväsendets myndigheter har under de senaste åren blivit hårt belastade med brottsanmälningar från myndigheter vid misstanke om brott. Enligt Åklagarmyndigheten avser huvuddelen av brottsligheten enstaka gärningar som rör små belopp. Enbart Försäkringskassan har, enligt myndighetens årsredovisning för 2008, under föregående år gjort över 1 650 polisanmälningar. Enligt polisens årsredovisning för 2008 har antalet anmälda bedrägerier/bidragsbrott mot Försäkringskassan totalt ökat med 182 procent sedan 2006 trots en viss minskning av antalet anmälningar under 2008.

För myndigheterna tar det tid och resurser i anspråk att göra utredningar och brottsanmälningar vid misstanke om brott. För polis och åklagare är det betungande och tar lång tid att ta hand om alla brottsanmälningar. För brott som rör små belopp kan denna resurskrävande ordning ifrågasättas menar Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att cirka två tredjedelar av fallen inte leder till lagföring. Genom ett administrativt sanktionssystem skulle sannolikt ett bättre resursutnyttjande kunna åstadkommas hos såväl myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som hos polis och åklagare. Ur effektivitetssynpunkt och för att avlasta rättsväsendet skulle ett administrativt sanktionssystem därför kunna vara av betydelse. Om en stor mängd anmälningar som rör mindre allvarliga gärningar, och som i dag inte resulterar i någon lagföring, kan ersättas av snabba, förutsebara och enkla administrativa sanktioner kan rättsväsendet koncentrera sina resurser till mer komplicerade och omfattande ärenden och likväl fokusera på allvarligare fall av bidragsbrott.

Ett administrativt sanktionssystem skulle således kunna i högre utsträckning än i dag förmå enskilda att fullgöra sin uppgiftsskyldighet korrekt för att därigenom minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Det skulle också kunna åstadkomma en snabbare och enklare hantering av de mindre allvarliga överträdelserna hos berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Genom att låta myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna besluta om sanktionsavgifter i stället för att lägga tid och resurser på en mängd brottsanmälningar, som enligt Åklagarmyndigheten till huvuddelen består av enstaka gärningar

och små belopp, men som likväl tynger rättsväsendet, bör ett effektivare resursutnyttjande komma till stånd. Ett administrativt sanktionssystem skulle dessutom kunna avlasta rättsväsendet genom färre brottsanmälningar från förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och genom att gärningar som i dag är straffbara i stället kan hanteras i administrativ ordning. Därigenom kan rättsväsendets myndigheter koncentrera resurserna till de mer komplicerade och allvarliga brotten.

### Uppdraget

En särskild utredare ska utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten (fr.o.m. den 1 januari 2010 den nya pensionsmyndigheten), Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp.

Utredaren ska därvid särskilt överväga om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter, vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp, kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift. Om utredaren finner ett sådant system lämpligt ska utredaren lämna förslag på utformningen av ett administrativt sanktionssystem. Utgångspunkten ska vara att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av felaktig utbetalning. I det sammanhanget ska utredaren överväga vilka fall som ska omfattas av straffansvar respektive administrativa sanktioner.

Förutsättningarna för att påföra en person en administrativ sanktionsavgift ska noga övervägas. Utgångspunkten är att en sanktionsavgift i första hand ska komma i fråga vid felaktigheter som är mindre allvarliga. Utredaren är dock oförhindrad att överväga om vissa gärningar som i dag är straffbara lämpligen i stället kan bli föremål för en administrativ sanktion. Det står därvid utredaren fritt att föreslå en förändrad reglering i bidragsbrottslagen.

De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska bli avgiftsskyldig ska vara tydligt utformade liksom gränsdrag-

ningen mellan de fall där det blir fråga om en administrativ sanktionsavgift och de fall som blir föremål för vidare utredning hos polismyndighet.

Utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet åt hur det administrativa sanktionssystemet kan göras så enkelt, förutsebart och effektivt som möjligt. Centrala frågor i detta sammanhang är i vad mån det bör krävas mer än enbart en konstaterad felaktighet för att avgiftsskyldighet ska inträda liksom på vilka grunder befrielse från avgiftsskyldighet ska kunna meddelas. I detta sammanhang ska också samspelet med gällande regler om återkrav och ränta på återkrav beaktas. Utredaren ska överväga om det finns skäl att undanta vissa förmåner från avgiftsregleringens tillämpningsområde. En sådan förmån kan vara studiemedel som består av en bidrags- och en lånedel. Utredaren ska särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen (inklusive utvecklingsersättning och aktivitetsstöd) omfattas av regleringen. Detta bland annat för att det inom arbetslöshetsförsäkringen finns särskilda sanktioner i form av uteslutning och fränkännande av ersättning. Utredaren ska även överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om sanktionsavgift vid särskilt ömmande fall.

Vidare ska utredaren i sitt arbete beakta bl.a. rätten till en rättvis rättegång enligt art. 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

För det fall att regeringen under utredningstiden föreslår ett införande av bidragsspärr ska utredaren även analysera hur den sanktionen förhåller sig till en administrativ sanktionsavgift. Utredaren bör i den analysen beakta förbudet mot dubbel bestraffning enligt art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utgångspunkten är att de förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om respektive förmån också ska fatta beslut om sanktionsavgift. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att utredaren eftersträvar att utforma systemet så att det blir entydigt och enkelt att tillämpa likformigt. Det handlar om att så långt möjligt främja en enhetlig tillämpning såväl inom en och samma förvaltningsmyndighet, kommun och arbetslöshetskassa som mellan dessa. Utredaren ska även överväga huruvida det är lämpligt att beslutet ska få verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Utredaren ska noga överväga hur sanktionsavgifternas storlek ska fastställas så att de står i proportion till de felaktigheter som har konstaterats.

Utredaren ska även överväga om betalning av en sanktionsavgift ska kunna ske genom avräkning mot en förmån som den avgiftsskyldige är berättigad till.

Sanktionssystemet ska vara administrativt enkelt och effektivt. De ekonomiska och administrativa konsekvenserna av ett administrativt sanktionssystem ska analyseras. Om förslagen påverkar kostnaderna för staten, landstingen eller kommunerna ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av dem. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 paragrafen kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska hålla sig underrättad om hur beredningen av förslaget om införande av en bidragsspärr fortlöper och beakta eventuella förslag i denna fråga som regeringen kan komma att lämna till riksdagen under utredningstiden.

Förslag till erforderliga författningsändringar ska lämnas.

Utredaren är i övrigt fri att lämna de förslag han eller hon finner lämpligt.

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010.

(Socialdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om  
administrativt sanktionssystem inom  
trygghetssystemen (S 2009:05)**

---

**Dir.  
2010:109**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2010

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 juni 2009 har ansvarigt statsråd gett en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Uppdraget ska enligt direktiven (dir. 2009:66) redovisas senast den 1 november 2010.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2011.

(Socialdepartementet)

# Statistiska uppgifter

## Försäkringskassan

**Tabell 1 Återkrav, kontrollutredningar och polisanmälningar 2007–2009**  
(källa: Försäkringskassan)

	2007	2008	2009
Återkrävt belopp totalt (kr)	769 854 850	818 640 688	956 993 946
Antal återkrav Försäkringskassan totalt	139 143	148 608	159 102
Genomsnittligt krav Försäkringskassan totalt (kr)	5 533	5 509	6 015
Avslutade kontrollutredningar totalt (antal)	33 861	24 818	23 752
Återkrav till följd av kontrollutredningar (kr)	177 592 916	203 342 108	354 012 415
Antal felaktiga utbetalningar som lett till återkrav	7 368	4 848	4 069
Genomsnittligt krav kontrollutredningar (kr)	24 103	41 944	87 002
Återkrav i samband med polisanmälan (kr)	141 789 737	129 167 189	193 383 807
Andel återkrav i samband med polisanmälan av totalt återkrävt belopp	18,4 %	15,8 %	20,2 %
Antal polisanmälningar	4 773	1 746	1 419
Andel polisanmälningar av totalt antal kontrollutredningar	14,1 %	7,0 %	6,0 %
Genomsnittligt krav i samband med polisanmälan (kr)	29 707	73 979	136 282

**Tabell 2 Återkrav och polisanmälningar i samband med kontrollutredningar, 2007–2009**  
(källa: Försäkringskassan)

<b>Återkrav 2007</b>				
	<b>Alla</b>		<b>Polisanmälda</b>	
upp till 5 000 kr	4 487	61%	1 953	49%
5 000 till 10 000 kr	879	12%	579	15%
10 000 till 25 000 kr	915	12%	637	16%
25 000 till 50 000 kr	434	6%	306	8%
50 000 till 100 000 kr	250	3%	186	5%
100 000 till 500 000 kr	354	5%	284	7%
över 500 000 kr	49	1%	46	1%
<b>Totalt</b>	<b>7 368</b>	<b>100%</b>	<b>3 991</b>	<b>100%</b>
Median	5 483		6 808	

  

<b>Återkrav 2008</b>				
	<b>Alla</b>		<b>Polisanmälda</b>	
upp till 5 000 kr	2 091	43%	306	19%
5 000 till 10 000 kr	682	14%	242	15%
10 000 till 25 000 kr	813	17%	347	22%
25 000 till 50 000 kr	458	9%	228	14%
50 000 till 100 000 kr	307	6%	152	10%
100 000 till 500 000 kr	434	9%	270	17%
över 500 000 kr	63	1%	53	3%
<b>Totalt</b>	<b>4 848</b>		<b>1 598</b>	
Median	10 570		22 601	

  

<b>Återkrav 2009</b>				
	<b>Alla</b>		<b>Polisanmälda</b>	
upp till 5 000 kr	925	23%	199	10%
mellan 5 000 och 10 000 kr	530	13%	140	10%
mellan 10 000 och 25 000 kr	775	19%	237	18%
mellan 25 000 och 50 000 kr	554	14%	220	16%
mellan 50 000 och 100 000 kr	423	10%	185	14%
mellan 100 000 och 500 000 kr	717	18%	345	26%
Över 500 000 kr	145	4%	93	7%
<b>Totalt</b>	<b>4 069</b>		<b>1 419</b>	
Median	29 168		46 690	

*Centrala studiestödsnämnden*

**Tabell 3** Återkrav 2009, fördelat på belopp och antal personer. Summan av personer är inte nettoräknad, varför samma person kan återfinnas i flera olika beloppsintervall (källa: Centrala studiestödsnämnden, CSN)

Belopp	Antal personer
1–999	5 510
1 000–1 999	6 183
2 000–4 999	12 531
5 000–9 999	11 651
10 000–14 999	5 275
15 000–19 999	2 522
20 000 och däröver	3 402

**Tabell 4** Återkrav av studiemedel med angivande av orsaker, i miljoner kr 2007–2009 (källa: CSN:s årsredovisning)

Orsak till återkrav	2007	2008	2009
Avbrott	36	33	44
Studieomfattning	29	26	43
Inkomständring	12	13	24
Efterkontrollerad inkomst	148	169	249
Övrigt	11	9	26
Summa	236	250	386
Återkrav som avräknats	36	41	48
Totalt återkrav, inkl. avräkning	272	291	434
Utbetalt belopp	18 674	18 685	21 012
Andel återkrav och avräkning av utbetalt belopp, %	1,5	1,6	2,1

**Tabell 5 Återkrav av studiehjälp med angivande av orsaker, i miljoner kr 2007–2009 (källa: CSN:s årsredovisning)**

Orsak till återkrav	2007	2008	2009
Avbrott	9,0	6,9	5,4
Studieomfattning	10,8	0,9	0,8
Övrig orsak	2,3	4,1	3,8
Otillåten frånvaro	0,3	13,2	11,1
Totalt återkrav	22,4	25,1	21,1
Utbetalt belopp	3 912	4 015	4 053
Andel återkrav av utbetalt belopp, %	0,6	0,6	0,5

### *Arbetslöshetskassorna*

**Tabell 6 Återkrav fördelade efter återkrävt belopp, år 2004 – augusti 2010 (källa: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF)**

Belopp (kr)	år 2004	år 2005	år 2006	år 2007	år 2008	år 2009	år 2010
							tom aug.
0,5–1 000	29%	32%	34%	36%	35%	35%	35%
1 000,5–2 000	20%	20%	20%	20%	19%	19%	19%
2 000,5–3 000	13%	12%	12%	11%	11%	11%	11%
3 000,5–4 000	9%	9%	8%	8%	8%	8%	8%
4 000,5–5 000	5%	4%	4%	4%	5%	5%	5%
5 000,5–6 000	4%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
6 000,5–7 000	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
7 000,5–8 000	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
8 000,5–9 000	2%	1%	2%	1%	2%	2%	1%
9 000,5–10 000	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
10000,5-20000	7%	6%	6%	6%	7%	6%	6%
20000,5-50000	4%	4%	3%	4%	3%	4%	4%
50000,5-100000	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
100000,5-	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tabell 7** Antal återkrav fördelade efter återkrävt belopp, år 2004 – augusti 2010 (källa: IAF)

Belopp (kr)	år 2004	år 2005	år 2006	år 2007	år 2008	år 2009	år 2010 tom aug.
0,5–1000	7 586	9 917	11 944	11 474	8 961	7 579	5 435
1 000,5–2 000	5 109	6 147	7 252	6 205	4 988	4 176	3 001
2 000,5–3 000	3 247	3 745	4 163	3 541	2 963	2 462	1 759
3 000,5–4 000	2 410	2 648	2 878	2 417	1 972	1 781	1 304
4 000,5–5 000	1 215	1 301	1 515	1 385	1 213	1 019	728
5 000,5–6 000	927	954	1 147	977	820	660	405
6 000,5–7 000	801	931	996	897	785	658	502
7 000,5–8 000	538	572	682	548	469	388	225
8 000,5–9 000	409	447	538	474	399	355	216
9 000,5–10 000	340	374	470	380	316	237	172
10 000,5–20 000	1 749	1 971	2 180	1 898	1 713	1 356	906
20 000,5–50 000	1 053	1 153	1 234	1 119	886	784	544
50 000,5–100 000	284	323	376	285	232	190	142
100 000,5-	127	138	146	138	106	109	68
<b>Totalt</b>	<b>25 795</b>	<b>30 621</b>	<b>35 521</b>	<b>31 738</b>	<b>25 823</b>	<b>21 754</b>	<b>15 407</b>

*Brå***Tabell 8** Antal anmälda misstänkta brott mot bidragsbrottslagen, samt bedrägeri mot Försäkringskassan<sup>1</sup>, under 2009 (källa: Brå)

	År 2009
<b>Hela landet</b>	<b>Antal</b>
0927 – Bedrägeri, mot försäkringskassa	3 108
5060 – Ringa bidragsbrott mot försäkringskassan	149
5061 – Bidragsbrott mot försäkringskassan av normalgraden	2 141
5062 – Grovt bidragsbrott mot försäkringskassan	700
5063 – Vårdslöst bidragsbrott mot försäkringskassan	48
5064 – Ringa bidragsbrott mot kommunerna	68
5065 – Bidragsbrott mot kommunerna av normalgraden	1 255
5066 – Grovt bidragsbrott mot kommunerna	97

<sup>1</sup>Avser brott begångna före bidragsbrottslagens tillkomst. Sådana siffror finns endast för Försäkringskassan.

	År 2009
Hela landet	Antal
5067 – Vårdslöst bidragsbrott mot kommunerna	4
5068 – Ringa bidragsbrott mot a-kassorna mm	87
5069 – Bidragsbrott mot a-kassorna mm av normalgraden	1 595
5070 – Grovt bidragsbrott mot a-kassorna mm	21
5071 – Vårdslöst bidragsbrott mot a-kassorna mm	23
5072 – Ringa bidragsbrott mot övriga myndigheter	2
5073 – Bidragsbrott mot övriga myndigheter av normalgraden	92
5074 – Grovt bidragsbrott mot övriga myndigheter	6
5075 – Vårdslöst bidragsbrott mot övriga myndigheter	4

*Polisen*

**Tabell 9** Medelgenomströmningstid i dagar för samtliga ärenden om bidragsbrott, dvs. även ärenden där förundersökning aldrig inleds, 2006–2009 (källa: Rikspolisstyrelsen)

	2006	2007	2008	2009
<b>Totalt</b>	<b>292</b>	<b>228</b>	<b>285</b>	<b>326</b>

**Tabell 10** Medelgenomströmningstid i dagar för bearbetade ärenden om bidragsbrott, dvs. ärenden med inledd förundersökning samt sådana ärenden som redovisats till åklagare med förenklad redovisning, 2006–2009 (källa: Rikspolisstyrelsen)

	2006	2007	2008	2009
<b>Totalt</b>	<b>297</b>	<b>229</b>	<b>288</b>	<b>329</b>

## Åklagarmyndigheten

**Tabell 11** Antal inkomna brottsmisstankar som avser bidragsbrott, 2007–2009 (källa: Åklagarmyndigheten)

Brottskod		2007	2008	2009
5060	Ringa brott mot Försäkringskassan	2	22	109
5061	Normalgrad mot Försäkringskassan	52	407	995
5062	Grovt brott mot Försäkringskassan	3	88	529
5063	Vårdslöst brott mot Försäkringskassan	2	12	21
5064	Ringa brott mot kommunerna	0	13	30
5065	Normalgrad mot kommunerna	3	256	599
5066	Grovt brott mot kommunerna	0	18	45
5067	Vårdslöst brott mot kommunerna	0	4	4
5068	Ringa brott mot a-kassor och Arbetsförmedling	0	4	50
5069	Normalgrad mot a-kassor och Arbetsförmedling	2	137	778
5070	Grovt brott mot a-kassor och Arbetsförmedling	0	3	20
5071	Vårdslöst brott mot a-kassor och Arbetsförmedling	0	7	29
5072	Ringa brott mot övriga	0	2	0
5073	Normalgrad mot övriga	1	4	44
5074	Grovt brott mot övriga	0	0	10
5075	Vårdslöst brott mot övriga	0	0	1
	<b>Totalt</b>	<b>65</b>	<b>977</b>	<b>3 264</b>

**Tabell 12** Genomströmningstider i dagar för brottsmisstankar som avser bidragsbrott<sup>2</sup> (källa: Åklagarmyndigheten)

	Anm-bes	Anm-bes	Fup-bes	Fup-bes
	medel	median	medel	median
2008	80	27	31	14
2009	124	64	53	26
2010 (januari–mars)	152	102	60	42

<sup>2</sup> Med "fup-bes" avses ärenden där polis till åklagare överlämnat en färdig förundersökning. Med "anm-bes" avses ärenden där åklagare var förundersökningsledare.



**Tabell 13 Brottsmisstankar som avser bidragsbrott 2009, beslutsfördelning per brottskod (källa: Åklagarmyndigheten)**

bkod		Fu inleds ej	Fu nedlägges	Åtal väcks ej	Strafföreläggande	Åtalsunderlåtelse	Åtal	Övriga beslut
5060	Ringa bidragsbrott mot Försäkringskassan	0	7	29	4	4	8	4
5061	Bidragsbrott av normalgraden mot Försäkringskassan	6	65	153	150	59	304	89
5062	Grovt bidragsbrott mot Försäkringskassan	0	36	2	0	1	27	110
5063	Vårdslöst bidragsbrott mot Försäkringskassan	0	8	6	2	0	2	1
5064	Ringa bidragsbrott mot kommunerna	0	4	2	5	1	8	11
5065	Bidragsbrott av normalgraden mot kommunerna	0	89	82	55	41	151	124
5066	Grovt bidragsbrott mot kommunerna	0	27	10	1	2	9	2
5067	Vårdslöst bidragsbrott mot kommunerna	0	0	3	0	0	0	0
5068	Ringa bidragsbrott mot a-kassorna och Länsarbetsnämnderna/Arbetsförmedlingen	0	6	14	4	0	13	10
5069	Bidragsbrott av normalgraden mot a-kassorna och Länsarbetsnämnderna/Arbetsförmedlingen	0	49	139	71	37	189	37
5070	Grovt bidragsbrott mot a-kassorna och Länsarbetsnämnderna/Arbetsförmedlingen	0	0	0	0	0	0	2
5071	Vårdslöst bidragsbrott mot a-kassorna och Länsarbetsnämnderna/Arbetsförmedlingen	0	1	3	17	0	11	0
5072	Ringa bidragsbrott mot övriga (PPM, CSN och Migrationsverket)	0	0	0	0	0	0	0
5073	Bidragsbrott av normalgraden mot övriga (PPM, CSN och Migrationsverket)	0	3	6	2	0	21	5

		Fu inleds ej	Fu ned- lägges	Åtal väcks ej	Strafföre- läggande	Åtals- under- låtelse	Åtal	Övriga beslut
bkod								
5074	Grovt bidrags-brott mot övriga (PPM, CSN och Migrationsverket)	0	0	0	0	0	2	0
5075	Vårdslöst bidragsbrott mot övriga (PPM, CSN och Migrationsverket)	0	1	0	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>6</b>	<b>296</b>	<b>449</b>	<b>311</b>	<b>145</b>	<b>745</b>	<b>395</b>

# Statens offentliga utredningar 2011

---

*Kronologisk förteckning*

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.  
U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomstrygghet  
och omfördelning med incitament till  
arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

*Systematisk förteckning*

## **Socialdepartementet**

---

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]

## **Finansdepartementet**

---

Välfärdsstaten i arbete.

Inkomstrygghet och omfördelning med  
incitament till arbete. [2]

## **Utbildningsdepartementet**

---

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]