

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet ”Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet”, SOU 2018:5

Dnr: S2018/00813/SF

1 Sammanfattning

Skatteverket avstyrker förslaget om att Skatteverket ska kunna ansöka om betalningssäkring för beslut om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen.

Skatteverket har inget att invända mot att ett beslut om återkrav ska få verkställas enligt utskökningsbalkens bestämmelser sedan beslutet har fått laga kraft. Beslut om återkrav av bostadsbidrag bör däremot få verkställas redan innan beslutet har fått laga kraft om inte den betalningsskyldige har fått anstånd med betalningen.

Skatteverket har inte något att invända mot övriga förslag.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Ansökan om betalningssäkring (avsnitt 7.6.8)

Utredningen föreslår att det bör införas en möjlighet till betalningssäkring i fråga om fordringar avseende återkrav enligt socialförsäkringsbalken och enligt lagen om statligt tandvårdsstöd och att Skatteverket ska ansvara för dessa ansökningar.

Skatteverket har formell behörighet att ansöka om betalningssäkring för andra statliga fordringar som inte omfattas av Skatteförfarandelagen, 2011:1244 (SFL). I de fallen finns det en hänvisning till bestämmelserna om betalningssäkring i respektive lag. Dessa ansökningar grundar sig på beslut av andra myndigheter. Undantaget är fordringar enligt tullagen och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter där Tullverket ansöker om betalningssäkring.

I praktiken är det dock så att Skatteverket inte handlägger ärenden om betalningssäkring från andra myndigheter utom i särskilda fall. Förklaringen till detta har främst med förutsättningarna för betalningssäkring att göra. Om fordringen inte har fastställts så måste Skatteverket bedöma hur sannolikt det är att betalningsskyldigheten kommer att beslutas av den andra myndigheten och i så fall till vilket belopp. Denna bedömning ska Skatteverket alltså göra utifrån de bestämmelser som gäller för fastställandet av t.ex. miljöavgift på kväveoxidutsläpp.¹ En annan förutsättning för att ansöka om betalningssäkring är att det är fråga om betydande belopp. Detta innebär i praktiken att den sammanlagda fordringen ska överstiga

¹ Skatteverket har formell behörighet att ansöka om betalningssäkring, se 22 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

45 500 kr (ett prisbasbelopp). Om fordran är fastställd av den andra myndigheten måste Skatteverket likväl säkerställa att det finns skälig grund att ansöka om betalningssäkring. Denna bedömning ska i så fall återigen göras utifrån de bestämmelser som är tillämpliga på grundbeslutet. Dessa bedömningar kan vara svåra att göra eftersom de materiella bestämmelserna som ska tillämpas inte hör till Skatteverkets vanliga beskattningsverksamhet.

Skatteverket anser, utifrån detta, att det är lämpligare att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten själva handlägger de ärenden där det finns förutsättningar att ansöka om betalningssäkring, likt Tullverket. Det innebär att myndigheterna själva säkerställer att förutsättningarna för betalningssäkring är uppfyllda och att förutsättningarna vidare kan upprätthållas under ärendets gång.

2.2 Verkställighet av återkrav av bostadsbidrag

Det har tidigare föreslagits att verkställighet av en förvaltningsmyndighets beslut ska få ske när beslutet har fått laga kraft om något annat inte är särskilt föreskrivet. Ett beslut ska dock gå att verkställa innan det har fått laga kraft om det finns ett särskilt behov av att en fordran ska kunna drivas in effektivt samtidigt som det måste finnas en garanti för att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas.² Utredningen instämmer i detta och anför att ”myndighetsbeslut som kräver tillämpning av *komplicerad lagstiftning* och som till stor eller övervägande del innefattar *skälighets- eller skönsmåtsiga bedömningar* som huvudregel inte torde vara lämpliga att verkställa innan laga kraft. Beslut om återkrav inom socialförsäkringen kan generellt sett sägas tillhöra denna kategori myndighetsbeslut. Tillräckligt starka skäl för att i detta fall göra avsteg från denna huvudregel finns inte heller.”³

2.2.1 Det finns ett särskilt behov av effektiv indrivning av återkrav av bostadsbidrag

Bostadsbidrag är en behovsprövad förmån som preliminärt lämnas för ett år i taget och storleken beror bl.a. på hushållets inkomster under det kalenderår som bidraget betalas ut. En mottagare är skyldig att löpande meddela om inkomsten ändras under kalenderåret. Försäkringskassan stämmer i efterhand av den uppskattade inkomsten mot taxerad inkomst och beslutar därefter om det slutliga bostadsbidraget. Om det preliminärt beslutade bidraget varit högre än det slutliga skickar Försäkringskassan ett beslut om återkrav av överskjutande belopp. Till skillnad mot andra återkrav inom socialförsäkringen så gäller en strikt återbetalningsskyldighet.⁴ Det spelar ingen roll vem som orsakat den felaktiga betalningen eller vad mottagaren borde ha insett om t.ex. nödvändigheten att anmäla ändrad inkomst. Försäkringskassans beslut om slutligt bostadsbidrag och eventuellt återkrav görs i huvudsak helt maskinellt.⁵ Enligt utredningen hanteras bostadsbidrag enligt rutiner som kan sägas ligga vid sidan av den övriga handläggningen av återkrav.⁶

² SOU 2016:81 ”Ett modernare utsköningsförfarande”

³ SOU 2018:5 ”Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet”, sid 132. (Skatteverkets kursiveringar).

⁴ 108 kap 9 § Socialförsäkringsbalken (2010:110)

⁵ Riksrevisionens rapport ”Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel” (RIR 2018:4) sid 20.

⁶ SOU 2018:5 ”Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet”, sid 320

Bostadsbidragens konstruktion medför att besluten om återkrav varken kräver tillämpning av någon komplicerad lagstiftning eller att några skälighets- eller skönsmässiga bedömningar ska göras. Med andra ord bör det inte anses olämpligt att särskilt föreskriva att dessa beslut ska gå att verkställa innan de fått laga kraft. Den kvarstående frågan är om det finns ett särskilt behov av att dessa fordringar ska kunna drivas in på ett så effektivt sätt som möjligt. Skatteverket anser detta vara fallet. Beslut om återkrav av bostadsbidrag utgör ungefär hälften av det totala återkrävda beloppet per år avseende förmåner inom socialförsäkringen och av det totala antalet återkravsgäldenärer har två tredjedelar skulder avseende återkrav av bostadsbidrag.⁷ Det är naturligtvis ett stort bekymmer om själva bidragets konstruktion orsakar att återkrav är så vanliga och ofta leder till skuldsättning. Regeringen har därför aviserat en översyn av reglerna kring bostadsbidrag.⁸ Men eftersom ett uppdrag för denna utredning har varit att åstadkomma en ökad återbetalning som kan minska fordringsstocken och förhindra att den växer ytterligare så anser Skatteverket att indrivning bör ske på ett så effektivt sätt som möjligt oavsett om bostadsbidraget i sin nuvarande utformning har visat sig kunna ge upphov till återkrav och skuldsättning.

För närvarande hamnar cirka 10 procent av samtliga nya återkrav av en förmån inom socialförsäkringen (cirka 16 600 ärenden per år) i något som hos Försäkringskassan kallas ”avbruten indrivning”.⁹ Det torde vara ett bättre hushållande med statens resurser om borgenärsarbetet hos Försäkringskassan kan koncentreras på ärenden som innefattar svårare bedömningar än vad som är fallet beträffande maskinella återkrav av bostadsbidrag. Det innebär även en mycket bättre överblick för statens borgenärsarbete om fordringarna på återkrav kan samlas hos Kronofogdemyndigheten. På så sätt riskerar inte heller Försäkringskassan att gå miste om betalningar genom t.ex. löneutmätning om gäldenärens betalningsförmåga förbättras.

Med utredningens förslag måste beslutet om återkrav delges den återbetalningsskyldige innan Försäkringskassan kan vidta några verkställighetsåtgärder. Ett beslut om återkrav kommer att preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning.¹⁰ Detta innebär att preskriptionstiden börjar löpa oavsett om fordringen har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller inte. Följden blir att ett utdraget delgivningsförfarande med nödvändighet kommer att minska tiden för att få betalt genom indrivning. Om Försäkringskassan inte lyckas delge den återbetalningsskyldige inom fem år kan den över huvud taget inte lämna fordran för indrivning. Det är svårt att säga om det kommer bli fråga om långdragna och resurskrävande delgivningsförsök av dessa beslut. En jämförelse med hur det ser ut idag i de mål om betalningsföreläggande där Försäkringskassan är sökande tyder dock på att det i relativt många fall (ca 40 %) kommer att kunna bli fråga om s.k. stämningmannadelgivning.¹¹

Det kan tilläggas att Skatteverkets beslut om återbetalning av felaktigt utbetalda belopp avseende skattereduktion för hushållsarbete idag får verkställas först när beslutet har fått laga

⁷ A.a. sid 317

⁸ Regeringens skrivelse 2017/18:289 ”Riksrevisionens rapport om återkrav av bostadsbidrag”

⁹ SOU 2018:5 ”Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet”, sid. 408

¹⁰ 3 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

¹¹ SOU 2018:5 ”Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet”, sid 500, Tabell 7.3

kraft. Skatteverket har nyligen föreslagit att ett sådant beslut ska gälla utan hinder av att det inte fått laga kraft. Det är erfarenheter av just problemen med delgivning som föranlett Skatteverkets begäran om lagändring.¹²

2.2.2 Nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas genom kompletterande anståndsbestämmelser

Mot effektivitetsvinsterna om ett beslut om återkrav av bostadsbidrag ska kunna vara direkt verkställbart måste kraven på rättssäkerhet för den enskilde kunna garanteras.

Att ett beslut om återkrav av bostadsbidrag ska vara direkt verkställbart innebär inte att dessa beslut kommer att överlämnas till Kronofogdemyndigheten i direkt anslutning till att Försäkringskassan har meddelat sitt beslut. Tvärtom är det noga föreskrivet de åtgärder som måste vidtas innan det kan bli fråga om att överlämna fordringen för verkställighet. Den som beslutet gäller kommer alltså inte att behöva betala fordran omedelbart för att undvika indrivningsåtgärder. Dessutom ska en särskild betalningsuppsmaning skickas innan indrivning begärs.¹³

Att ett beslut om återbetalning gäller omedelbart påverkar inte heller den enskildes möjlighet att överklaga beslutet. Att beslutet gäller omedelbart innebär dock att skyldigheten att betala beloppet inte påverkas av ett överklagande. Men för att säkerställa ett rättssäkert förfarande vid beslut om återbetalning som gäller omedelbart bör det vara möjligt för Försäkringskassan att medge anstånd med betalning under vissa förutsättningar. Det kan handla om situationer där det trots allt är tveksamt hur stort belopp som kommer att behöva betalas eller där betalning före laga kraft skulle medföra betydande skadeverkningar eller annars framstå som oskäligt. Syftet är att hindra att verkställighet av ett beslut som inte har vunnit laga kraft får oskäliga konsekvenser för den enskilde. Den enskilde ska inte tvingas avyttra fastigheter, företag eller annan ekonomisk betydelsefull egendom för att betala en fordran som, även om utsikterna är små, fortfarande kan komma att sättas ned eller undanröjas. Möjligheten att medge anstånd åstadkoms lämpligen genom hänvisning i tillämpliga delar till 63 kap. SFL. Förslaget stärker inte bara den enskildes rättssäkerhet utan innebär också att anståndsprövningen kan göras av Försäkringskassan som första instans. Utan den föreslagna möjligheten till anstånd skulle den enskilde behöva ansöka om inhibition av beslutet med förvaltningsrätten som första instans.

2.2.3 Förslag till komplettering av den nya bestämmelsen i 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken. Skatteverkets förslag om direkt verkställighet av återkrav av bostadsbidrag med möjlighet till anstånd i vissa fall skulle lämpligen kunna infogas i denna bestämmelse. Skatteverkets tillägg har gjorts med rött teckensnitt.

26 §

¹² Skatteverkets promemoria den 25 mars 2019 ”Omedelbar verkställighet av beslut om återbetalning enligt husavdragets fakturamodell (Dnr 202 143715-1/113)

¹³ 3 § Indrivningsförordningen (1993:1229)

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas.

Beslut om återbetalning av ersättning enligt 2–10 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. **Beslut om återbetalning av bostadsbidrag gäller dock omedelbart.** Detsamma gäller ränta enligt 15–18 §§, dröjsmålsränta enligt 19 och 20 §§ och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

I fråga om fordring enligt andra stycket gäller bestämmelserna om betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 46 kap. 2, 5–7, 9–13 och 16–22 §§, 68 kap. 1 §, 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). **I fråga om beslut om återbetalning av bostadsbidrag gäller vad som sägs om anstånd i 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 16 och 22 §§ samt 71 kap. 1 § andra stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) i tillämpliga delar.**

3 Konsekvenser för Skatteverket

Förslaget innebär att återkraven blir allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten och därmed att Skatteverket får borgenärsrollen för dessa ärenden. Kostnader av engångskaraktär bedöms uppgå till 236 000 kronor avseende omarbetning av handläggningsstöd, utbildningsmaterial samt en mindre utbildningsinsats. De löpande årliga kostnaderna för en större mängd borgenärsarbetsuppgifter beräknas uppgå till 850 000 kronor.

Om Skatteverkets förslag att låta återkraven på bostadsbidrag bli omedelbart verkställbara genomförs så kommer fler ärenden att överlämnas från Försäkringskassan till Kronofogdemyndigheten årligen. Detta medför att även de borgenärsärenden som ska hanteras av Skatteverket kommer att bli fler. Engångskostnaderna för Skatteverket blir desamma men de löpande årliga kostnaderna bedöms öka med en tredjedel och uppgå 1 105 000 kronor (istället för 850 000 kronor).

Förslaget att Skatteverket ska kunna ansöka om betalningssäkring för återkraven innebär ytterligare kostnader utöver de redan nämnda. Det framgår inte av utredningen hur många ansökningar om betalningssäkringar som skulle kunna bli aktuella för Skatteverket att hantera åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Skatteverket ansöker om betalningssäkring för obetalda skatter och avgifter i cirka 250 ärenden per år. Om man jämför med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten så hanterar Skatteverket större volymer av obetalda skatter, både antalsmässigt och beloppsmässigt. Skatteverket uppskattar därför att det som mest torde bli fråga om ca 50 ärenden per år för dessa myndigheters fordringar. Vid en sådan volym uppskattar Skatteverket sina egna kostnader till 1 425 000 kronor årligen. Skatteverkets engångskostnad för uppdatering arbetsmetodik, interna rutiner,

utbildningar, informationstexter, samt samarbete med Försäkringskassan för utarbetande av gemensamma samverkansrutiner gällande betalningssäkringar uppskattas till 360 000 kronor.

Skatteverket begär kompensation för sina ökade kostnader.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Micael Zingmark. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren och enhetschefen Eva Mårtensson.

Katrin Westling Palm

Micael Zingmark