

Socialdepartementet

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

Pensionsmyndigheten motsätter sig införandet av administrativa sanktionsavgifter enligt utredningens förslag.

Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till åtgärder som vidtas i syfte att effektivisera arbetet med misstänkta bidragsbrott och att minska antalet felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten har tillfört resurser och arbetar kontinuerligt med att bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att minska medvetna fel inom förmånerna.

Införande av administrativa sanktionsavgifter skulle dock få stor påverkan för enskilda och Pensionsmyndigheten ser flera farhågor med utredningens förslag. En sanktionsväxling, från straff enligt bidragsbrottslagen (2007:612) till sanktionsavgift, innebär för Pensionsmyndighetens del i praktiken beslut om sanktionsavgift för långt fler enskilda än de som annars hade varit föremål för en polisanmälan enligt bidragsbrottslagen, detta eftersom sanktionsavgiften föreslås prövas utifrån strikt ansvar.

Nedan redogör Pensionsmyndigheten för hur vissa delar i utredningens förslag om administrativa sanktionsavgifter skulle påverka myndighetens verksamhet. Sammantaget är det dock svårt för Pensionsmyndigheten att förutse effekten av utredningens förslag fullt ut, varför myndigheten motsätter sig förslaget.

1 Arbete i syfte att minska felaktiga utbetalningar (kapitel 4, 6, 10 och 12)

En del i utredningens förslag är att beslutande myndigheter bör få i uppdrag att vidta åtgärder för att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd. Pensionsmyndighetens förmånstagare är ofta äldre och de upplever i stor utsträckning att det är svårt att uppfylla den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som följer av socialförsäkringsbalken¹. Regelverket för Pensionsmyndighetens förmån bostadstillägg är komplext och många olika uppgifter används för att beräkna

¹ Härefter SFB.

förmånen som är ett viktigt stöd för de pensionärer som har låga inkomster. Trots att myndigheten genomför och har genomfört en mängd informations- och kommunikationsinsatser – i syfte att underlätta för enskilda att göra rätt vid ansökan om bostadstillägg – är det en känd problematik att ansökningar om bostadstillägg i många fall är ofullständiga eller innehåller felaktiga uppgifter.² I praktiken är det därmed svårt för Pensionsmyndigheten att göra det lätt för enskilda att göra rätt.

Inom bostadstillägg finns en problematik med mörkertal³, det vill säga enskilda som bedöms vara berättigade till förmånen men som inte ansöker om den. Denna problematik kan förvärras av att ett administrativt sanktionssystem som kan ha en avskräckande effekt i form av att personer av rädsla för att lämna fel uppgifter avstår från att söka förmåner och stöd som de är berättigade till.

2 Förslaget om administrativa sanktionsavgifter (kapitel 8)

Pensionsmyndigheten övergår härmed till att kommentera vissa delar av de förslag som utredningen lämnat. Rubrikerna i yttrandet motsvarar rubrikerna i delbetänkandet.

2.1 Förslaget om att en sanktionsavgift inte bör förutsätta uppsåt eller oaktsamhet (avsnitt 8.2.4)

I 3 § lag (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område⁴ föreslås att en sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning, om det har lett, eller hade kunnat leda, till att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt.

Förslaget om *strikt ansvar* skulle i praktiken leda till att Pensionsmyndigheten i en absolut majoritet av de fall där myndigheten kommer fatta beslut om återbetalning enligt SFB även kommer att fatta beslut om sanktionsavgift. Det innebär också att den absoluta majoriteten av besluten om sanktionsavgift kommer att avse personer som inte har agerat uppsåtligt eller oaktsamt och endast en mindre andel avseende personer som agerat medvetet.

Lagföringsprocenten för de polisanmälda bidragsbrotten är relativt låg. Om en person, som av en åklagare bedöms ha agerat uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, åtalas och åtalet ogillas kommer den personen enbart att få ett beslut om återbetalning som en konsekvens av sitt handlande. Om Pensionsmyndigheten avseende en annan person, som inte bedöms ha agerat medvetet, ska fatta ett beslut om sanktionsavgift, kommer den personen både få ett beslut om återbetalning och en sanktionsavgift. Pensionsmyndigheten ifrågasätter om detta verkligen är syftet med den föreslagna sanktionsväxlingen, som – vilket även anges i utredningen – skulle träffa *de mindre allvarliga brotten*. Pensionsmyndigheten ser snarare en stor risk i att fel förmånstagare kommer att drabbas.

² Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg, Svar på regeringsuppdrag, 2022-01-10

³ Jfr mål i regleringsbrev för 2022 avseende Pensionsmyndigheten.

⁴ Härefter återgiven som *sanktionsavgiftslagen*.

Det faktum att ett *ogillat* åtal är ett slutligt hinder mot sanktionsavgift kan därmed i praktiken leda till att de personer som mer eller mindre oavsiktligt lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden kan hamna i ett sämre läge, med både ett återkrav och en sanktionsavgift, än de som bedömts ha agerat uppsåtligt.

2.2 Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten (avsnitt 8.2.8)

I 6 § bidragsbrottslagen regleras de beslutande myndigheternas anmälningsskyldighet. Utredningens förslag innebär att bidragsbrott som är grovt eller som avser ett belopp som överstiger *ett halvt prisbasbelopp* alltid ska anmälas. Andra brott får anmälas endast om det finns särskilda skäl.

I enlighet med vad som framförts i särskilt yttrande⁵ anser Pensionsmyndigheten att gränsen på ett halvt prisbasbelopp för anmälan av ett bidragsbrott inte kommer att träffa de systematiska bidragsbrotten som definieras av enskilda utbetalningar. I vissa fall kan man se systematiken i själva genomförandet av hela brottsupplägget, men i andra fall där själva brottsupplägget är enkelt ligger systematiken snarare i tidsperioden och det totala beloppet, inte i enskilda utbetalningar.

Pensionsmyndighetens förmåner är inte sådana att beloppsgränsen på ett halvt prisbasbelopp uppnås vid enskilda utbetalningar. Pensionsmyndigheten anser, i enlighet med bedömningen i det särskilda yttrandet, att den systematik som förekommer inom myndighetens förmåner kommer att helt falla utanför utredningens förslag och att beloppsgränsen eller tidsgränsen för beloppet av denna anledning bör ändras.

Tillämpning av den föreslagna *beloppsgränsen* i 6 § bidragsbrottslagen hänger samman med tillämpning i fråga om det finns *särskilda skäl* för anmälan enligt samma bestämmelse.

Av utredningen⁶ framgår bland annat att syftet med en ”ventil” i form av särskilda skäl är att hindra att vissa överträdelser inte alls möts av en sanktion, men framför allt att kunna fånga upp enskilda fall där en straffrättslig sanktion är motiverad från en allmänpreventiv synvinkel, trots att den enskilda överträdelsen beloppsmässigt inte talar för en sådan sanktion eller är så klandervärd att den bör bedömas som ett grovt brott.

Vidare framgår det bland annat av utredningen⁷ att felaktiga utbetalningar vid *upprepade tillfällen*, *betydande tidsperiod* eller *sammantaget ett betydande belopp* är omständigheter som kan medföra att det finns särskilda skäl att anmäla ett bidragsbrott. Dessa omständigheter är i hög grad förekommande i Pensionsmyndighetens ärenden vilket innebär att förutsättningarna för tillämpning av bestämmelsen om särskilda skäl kan vara uppfyllda i en stor andel av myndighetens kontrollutredningar. Bestämmelsen skulle därmed inte tillämpas endast i undantagsfall utan snarare som en huvudregel.

⁵ SOU 2022:37 s.853 och s.854

⁶ SOU 2022:37 s.399 och s.400

⁷ SOU 2022:37 s.400

2.3 Särskilt angående vissa förmåner och stöd – Förmåner och stöd där risken för missbruk bedöms som liten (avsnitt 8.4.2)

Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att premiepension inte ska undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

Pensionsmyndigheten noterar att det i utredningen anges att premiepension inte blir föremål för återkrav. Myndighetens tillämpning är numera sådan att förmånen återkrävs om felet belastar övriga pensionssparare eller kan innebära en avsevärd påverkan på framtida utbetalningar av pension till pensionsspararen.⁸

2.4 Oriktiga uppgifter (avsnitt 8.6.2)

I 4 § sanktionsavgiftslagen föreslås att en uppgift inte ska anses oriktig om den har lämnats i ett *annat ärende* än det som sanktionsavgiften avser.

I förarbetena till bidragsbrottslagen framgår att straffansvar för bidragsbrott inte förutsätter att den oriktiga uppgiften har lämnats till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen. Som exempel nämns att en uppgift om folkbokföring som lämnas till Skatteverket skulle medföra straffansvar om uppgiften leder till fara för att en socialförsäkringsförmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Även om en sanktionsavgift inte kräver något uppsåt från den enskilde anser Pensionsmyndigheten att det inte är lämpligt att ha en regel som uttryckligen utesluter en sanktionsavgift i de fall någon – dessutom i vissa fall medvetet – lämnat en oriktig uppgift till en annan myndighet eller i ett annat ärende avseende en omständighet som ska ligga till grund för en eller flera förmåner. Pensionsmyndigheten anser snarare att samma tankesätt som uttrycks i utredningen avseende bedömning av *tillräckliga uppgifter* utifrån uppgifter i annat ärende borde appliceras på frågan om oriktig uppgift i annat ärende.⁹

Konsekvensen av den föreslagna bestämmelsen skulle kunna bli att en myndighet kan besluta om en sanktionsavgift avseende en förmån, men – om övriga omständigheter är uppfyllda – istället måste göra en brottsanmälan avseende en annan förmån. Pensionsmyndigheten anser att det kan ifrågasättas om ett sådant förfarande, som grundas på samma uppgiftslämnande, är rimligt. För Pensionsmyndighetens del kan exempelvis situationen uppstå att en oriktig uppgift medvetet har lämnats i ett ärende om bostadstillägg och att uppgiften därefter även beaktats av myndigheten i ett ärende om allmän pension. Sanktionsavgift skulle då kunna beslutas avseende en felaktig utbetalning av bostadstillägg, men inte avseende en felaktig utbetalning av allmän pension. Om förutsättningarna för att få göra en brottsanmälan avseende den felaktiga utbetalningen av allmän pension inte är uppfyllda (exempelvis om brottet inte kan anses som grovt, inte överstiger ett halvt prisbasbelopp eller om det saknas särskilda skäl) skulle detta handlande – trots uppsåt – inte kunna bemötas med någon sanktion alls, vilket skulle vara stötande och strida mot syftet med sanktionsavgiften. Speciellt med hänsyn till att sanktionsavgift, på grund av det strikta ansvaret, i många andra fall kommer att drabba ett stort antal personer som inte har agerat uppsåtligt eller av grov

⁸ SOU 2022:37 s.414 och Pensionsmyndighetens vägledning 2012:2, *Återkrav*, version 5, s.12

⁹ SOU 2022:37 s.450

oaktsamhet. Bestämmelsen skulle även kunna leda till svåra bedömningar för den handläggare som ska besluta om sanktionsavgift eftersom det inte alltid kommer att vara möjligt att istället bedöma det som en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Sammantaget anser Pensionsmyndigheten att samma förutsättningar för när en uppgift ska anses oriktig ska gälla i ärenden om sanktionsavgift som för bidragsbrott.

2.5 Ytterligare förutsättningar för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut (avsnitt 8.6.6)

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

Pensionsmyndigheten noterar att det i 3 § sanktionsavgiftslagen endast anges som en förutsättning att ekonomisk förmån eller ekonomiskt stöd har eller hade kunnat betalas ut eller tillgodoräknas *felaktigt*. Den föreslagna skrivningen skiljer sig från motsvarande bestämmelser i SFB och bidragsbrottslagen där det anges som förutsättning att utbetalningen ska ha skett *felaktigt* eller med ett *för högt belopp*.¹⁰

2.6 Både fysiska och juridiska personer ska kunna bli föremål för en sanktionsavgift (avsnitt 8.7.3)

I 3 § sanktionsavgiftslagen föreslås att en sanktionsavgift ska tas ut av *den* som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Den som sanktionsavgiften kan tas ut av kan vara både en fysisk och en juridisk person.

Pensionsmyndigheten noterar att utredningen saknar ett resonemang i fråga om sanktionsavgift kan tas ut av ett dödsbo, exempelvis för att den avlidne tidigare lämnat oriktiga uppgifter.

2.7 Ålder, hälsa och liknande förhållanden (avsnitt 8.9.3)

I 10 § sanktionsavgiftslagen föreslås att sanktionsavgiften ska sättas ner helt eller delvis om det är *oskäligt* att avgiften tas ut med fullt belopp. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om det handlande eller den underlåtenhet som har lett till att en sanktionsavgift ska tas ut kan antas ha berott på *ålder*, hälsa eller liknande förhållanden. Utredningen ger ingen ledning i fråga om från vilken ålder det normalt bör bli aktuellt med nedsättning, utan detta föreslås bli en fråga för rättstillämpningen.

Eftersom de flesta av Pensionsmyndighetens beslut rör personer som har uppnått en relativt hög ålder kommer bedömning av om det finns ett orsakssamband mellan hög ålder och att en felaktig utbetalning har skett aktualiseras i de flesta av myndighetens ärenden om sanktionsavgift. Härutöver har Pensionsmyndigheten även ärenden där förmånstagaren är minderårig.

En jämförelse kan göras med Pensionsmyndighetens ärenden om återbetalning enligt SFB där den enskildes ålder är en omständighet som *kan* beaktas vid en sammantagen

¹⁰ Se 108 kap. 2 § SFB och 2 § bidragsbrottslagen.

bedömning av om det finns skäl för eftergift.¹¹ I ärende om återkrav anser myndigheten att *enbart* hög ålder inte är ett särskilt skäl för eftergift. Däremot kan den enskildes ålder ha betydelse för bedömningen av den enskildes ekonomiska och sociala situation.¹² Detta innebär att i ärende om återbetalning enligt SFB tillmäts inte den enskildes ålder samma betydelse som i 10 § sanktionsavgiftslagen.

Pensionsmyndigheten saknar bedömning av hur återkrav och sanktionsavgift ska förhålla sig till varandra när det gäller bedömning av eftergift och nedsättning. En fråga är om hänsyn ska tas till återkravet vid bedömningen av nedsättning av sanktionsavgiften, alternativt tvärtom. En annan fråga är om samma omständighet kan eller ska beaktas vid såväl bedömning av om det finns särskilda skäl att efterge krav på återbetalning enligt SFB som bedömning av om det finns skäl för nedsättning av sanktionsavgift. Att samma omständighet beaktas inom båda ärendetyperna kan resultera i att det inte blir någon reaktion alls från samhällets sida. Det är därför viktigt att åldern i sig – vid bedömning av om det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp – inte bedöms vara en omständighet som alltid ska leda till nedsättning utan att det görs en bedömning i det enskilda fallet och med hänsyn till samtliga omständigheter.

2.8 Avgiften står inte i rimlig proportion till felaktigheten (avsnitt 8.9.5)

I 10 § sanktionsavgiftslagen anges att vid bedömning av om sanktionsavgiften ska sättas ner ska det särskilt beaktas om avgiftens storlek inte står i *rimlig proportion till felaktigheten*.

I Pensionsmyndighetens kontrollutredningsärenden är det vanligt förekommande att de sammanlagda felaktiga utbetalningarna uppgår till flera hundratusen kronor och att myndigheten beslutar om återbetalning av detta belopp.

Om inte förutsättningarna för en brottsanmälan är uppfyllda kan den enskildes agerande, utöver ett återkrav, resultera i en sammanlagd sanktionsavgift på över hundratusen kronor.

Utredningen har påtalat att även om en sanktionsavgift i ett enskilt fall kan bli hög, är det inte skäl att regelmässigt sätta ner avgiften. Pensionsmyndigheten saknar dock ledning av och resonemang kring om en sanktionsavgift i denna storleksordning överhuvudtaget kan anses rimlig.

2.9 Tillfälle att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas (avsnitt 8.12.3) och Verkställighet – frågan om delgivning av underrättelse och beslut (avsnitt 8.12.5)

I 13 § sanktionsavgiftslagen föreslås att sanktionsavgift inte får beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. I 18 § sanktionsavgiftslagen anges att beslut om sanktionsavgift får verkställas när det har fått laga kraft.

Enligt förslaget ska de beslutande myndigheterna själva avgöra om och i så fall hur delgivning av underrättelse och beslut ska ske. Utredningen anser dock att delgivning

¹¹ 108 kap. 2 och 11 §§ SFB

¹² Pensionsmyndighetens vägledning 2012:2, *Återkrav*, version 5, s.31

kan krävas för att kunna avgöra om preskription har inträtt och om ett beslut har fått laga kraft och därmed kan verkställas.

Pensionsmyndigheten ser flera administrativa och kostnadsmässiga utmaningar med att en underrättelse eller ett beslut ska behöva delges. Eftersom Pensionsmyndigheten inte delger några beslut i nuläget måste myndighetens it-system utvecklas för att kunna hantera delgivning rent praktiskt. Det krävs också personella resurser för den hantering som inte kan ske maskinellt.

Det tar ofta lång tid innan Pensionsmyndigheten får kännedom om att en felutbetalning pågår. I regel har Pensionsmyndigheten först att ta ställning till om en felutbetalning har skett vilket kan kräva utredningsåtgärder från myndighetens sida. Redan med den föreslagna preskriptionstiden på fem år för sanktionsavgift kan tidsramen bli mycket snäv. Om tid dessutom ska avsättas till delgivning finns en stor preskriptionsrisk innan beslut om sanktionsavgift slutligen kan verkställas. Det finns även en stor risk att vissa personer kommer att vara svåra att delge och att myndigheten kommer att behöva lägga ytterligare tid och använda sig av flera delgivningssätt för att nå personen.

Majoriteten av Pensionsmyndighetens kontrollutredningar avser ärenden där den enskilde bosatt sig eller vistats utomlands i sådan omfattning att de inte haft rätt till någon förmån. De felaktiga utbetalningarna kan ha pågått under lång tid och rör då sammantaget stora belopp. Förundersökningarna avseende dessa ärenden läggs oftast ner av de brottsutredande myndigheterna eftersom personen inte längre befinner sig i Sverige. Detta trots att polis och åklagare torde ha bättre förutsättningar att komma i kontakt med personen än vad Pensionsmyndigheten har. Ett beslut om sanktionsavgift avseende en utlandsbosatt person skulle i de flesta fall vara omöjligt att fatta eller bli verkningslöst eftersom möjligheterna till delgivning av underrättelse och beslut samt indrivning skulle vara begränsade. I praktiken blir gärningarna så gott som sanktionsfria. En möjlighet till bidragsspärr skulle dock ge effekt. Pensionsmyndigheten saknar en beskrivning av och förslag till hantering av dessa ärenden i utredningen.

2.10 Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga (avsnitt 8.13.4)

I utredningen framgår bedömningen att det inte bör införas ett krav på att ett beslut om sanktionsavgift ska omprövas i särskild ordning innan det får överklagas. En längre tidsfrist för överklagande än den som anges i 44 § förvaltningslagen (2017:900) om tre veckor bör inte heller tillämpas.¹³

För Pensionsmyndigheten innebär förslaget en annan hantering än för ärenden enligt SFB där ett beslut vanligtvis ska omprövas innan detsamma kan överklagas.¹⁴ Vidare är tidsfristen en annan, två månader istället för tre veckor.¹⁵

Om administrativa sanktionsavgifter införs har Pensionsmyndigheten att ta ställning till i vilken utsträckning myndigheten bör handlägga ärende om återkrav enligt SFB i samband med handläggning av ärende om sanktionsavgift. Oaktat myndighetens

¹³ SOU 2022:37 s.600

¹⁴ 113 kap. 7 och 10 §§ SFB

¹⁵ 113 kap. 19 och 20 §§ SFB

hantering av ärendena kan frågor som aktualiseras inom båda ärendetyperna bli föremål för processer som inte hanteras samtidigt till följd av olika bestämmelser i fråga om omprövning av beslut och tidsfrist för överklagande.

3 Konsekvenser (kapitel 12)

3.1 Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter (avsnitt 12.3.2)

Gällande ekonomiska konsekvenser av förslaget om ett system för administrativa sanktionsavgifter hänvisar Pensionsmyndigheten till tidigare lämnade uppgifter.¹⁶

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av verksamhetsutvecklare Alexandra Carlsson. Närvarande från styrelsen har varit ordförande Ingrid Burman samt ledamöterna Anita Johansson, Marcus Karlsson, Eva Vestin, Sven-Erik Bucht, Tom Madell, Golnaz Hashemzadeh Bonde, Wendla Thorstensson och generaldirektör Daniel Barr. I den slutliga beredningen har avdelningschef för juridikavdelningen Lena Aronsson, avdelningschef Magnus Rodin och jurist Jeanette Andersson deltagit.

Daniel Barr

Alexandra Carlsson

¹⁶ SOU 2022:37 s.778 och s.779