

# Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3)

## 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 gränsdrawingen 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 anmälningsplikt 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. 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.