

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen

Ds 2025:8



Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1185-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1186-2 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Socialdepartementet gav den 5 april 2024 dåvarande kammarrättslagmannen, numera justitierådet, Mikael Westberg i uppdrag att biträda departementet med att se över 2021 års bidragsbrottsutrednings (S 2021:03) förslag om ett administrativt sanktionssystem och förslag om en bidragsspärr. I uppdraget ingår också att lämna förslag om att inrätta en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan.

Som sekreterare förordnades från och med den 6 maj 2024 utredaren Anna Fors, från och med den 15 maj 2024 verksamhetsområdeschefen Daniel Johansson, från och med den 5 augusti 2024 hovrättsassessorn Ylva Svensson, från och med den 1 oktober 2024 förvaltningsrättsfiskalen Elsa Holmgren Hörling samt från och med den 7 januari 2025 förvaltningsrättsfiskalen Anna Mohlin. Som huvudsekreterare förordnades från och med den 19 augusti 2024 kammarrättsassessorn Leo Willman.

I denna promemoria redovisar vi den del av uppdraget som gäller administrativt sanktionssystem och bidragsspärr i socialförsäkringens förmåner. Ytterligare delredovisning kommer att ske senast den 1 november 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 mars 2026.

Stockholm i mars 2025

Mikael Westberg

/Leo Willman
Anna Fors
Daniel Johansson
Ylva Svensson
Elsa Holmgren Hörling
Anna Mohlin

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	17
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	26
1.3 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612).....	31
1.4 Förslag till lag (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott	32
1.5 Förslag till förordning (2025:000) om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott	35
2 Inledning	37
2.1 Bakgrund	37
2.2 Utgångspunkter för förslagen.....	40
2.2.1 Administrativa sanktioner i socialförsäkringen och Europakonventionen.....	41
2.2.2 Ett system med administrativa sanktioner motsvarande bidragsbrottslagens tillämpningsområde bör inte införas	44
2.2.3 Administrativa sanktioner bör i en första fas införas i de välfärdssystem där effekterna blir som störst.....	47
2.3 Nya åtgärder mot bidragsbrott	50
2.3.1 Nuvarande ordning.....	50
2.3.2 Från bidragsbrott till administrativ sanktionsavgift – en sanktionsväxling.....	52
2.3.3 Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken	53
3 Administrativa sanktioner i socialförsäkringsbalken	55

3.1	Inledning.....	55
3.2	Sanktionsavgift	56
3.2.1	Förutsättningar för sanktionsavgift.....	56
3.2.2	Sanktionsavgift ska inte påföras om det inte skett någon felaktig utbetalning.....	68
3.2.3	Samordning med förfarandet för återbetalning.....	70
3.2.4	Sanktionsavgiftens storlek.....	71
3.2.5	Nedsättning av sanktionsavgift.....	76
3.2.6	Frivillig rättelse.....	83
3.2.7	Preskription.....	84
3.3	Förbud mot dubbla förfaranden.....	85
3.3.1	Inledning.....	85
3.3.2	Anmälan om brott och förundersökning	85
3.3.3	Åtal för brott.....	87
3.4	Verkställighet av sanktionsavgift.....	88
3.4.1	Hanteringen av Pensionsmyndighetens beslut om sanktionsavgift.....	88
3.4.2	Samordning med verkställighet av återkrav.....	90
3.4.3	Betalning av sanktionsavgiften.....	93
3.4.4	Delgivning	94
3.4.5	Kvittning.....	96
3.4.6	När en sanktionsavgift faller bort	97
3.4.7	Återbetalning.....	99
3.5	Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken.....	101
3.5.1	Inledning.....	101
3.5.2	Förutsättningar för avstängning.....	101
3.5.3	En avstängning ska avse en viss tid	108
3.5.4	En avstängning kan leda till att en enskild inte har rätt till andra förmåner	110
3.5.5	En avstängning ska gälla omedelbart	111
3.5.6	En avstängning ska i vissa situationer inte längre gälla	112
3.5.7	En avstängning bör samordnas med återkrav och sanktionsavgift	113
3.5.8	Preskription.....	114
3.5.9	Avstängning och sjukpenninggrundande inkomst.....	115

3.6	Överklagande av administrativa sanktioner	117
3.6.1	Inledning	117
3.6.2	Administrativa sanktioner ska kunna överklagas.....	117
3.6.3	Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga	121
3.6.4	Prövningstillstånd.....	122
3.6.5	Forum för överklaganden	123
3.6.6	Överklagande av företrädare för det allmänna.....	124
3.7	Vissa rättssäkerhetsfrågor.....	125
3.7.1	Ingen rätt till kostnadsfritt biträde i ärenden om administrativa sanktioner	125
3.7.2	Muntlig förhandling	127
3.7.3	Rätten att inte belasta sig själv.....	128
3.8	Regleringen tas in i socialförsäkringsbalken	130
4	Administrativ sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet.....	131
4.1	Inledning.....	131
4.2	Sanktionsavgift.....	132
4.2.1	Förutsättningar för sanktionsavgift	132
4.2.2	Samordning med förfarandet för återbetalning ...	140
4.2.3	Sanktionsavgiftens storlek	141
4.2.4	Nedsättning av sanktionsavgift	145
4.2.5	Frivillig rättelse.....	149
4.2.6	Preskription	150
4.3	Förbud mot dubbla förfaranden i det statliga tandvårdsstödet	151
4.3.1	Inledning	151
4.3.2	Anmälan om brott och förundersökning.....	152
4.3.3	Åtal för brott	154
4.4	Verkställighet av sanktionsavgift	156
4.4.1	Samordning med verkställighet av återkrav	156
4.4.2	Betalning av sanktionsavgiften	158
4.4.3	Delgivning.....	159
4.4.4	Kvittning	160

4.4.5	När en sanktionsavgift faller bort	161
4.4.6	Återbetalning.....	161
4.5	Överklagande av sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet.....	163
4.5.1	Inledning.....	163
4.5.2	Sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska kunna överklagas.....	163
4.5.3	Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga.....	165
4.5.4	Prövningstillstånd	167
4.5.5	Forum för överklaganden	169
4.5.6	Överklagande av företrädare för det allmänna	170
4.6	Vissa rättssäkerhetsfrågor	171
4.6.1	Ingen rätt till kostnadsfritt biträde i ärenden om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet	171
4.6.2	Muntlig förhandling.....	172
4.6.3	Rätten att inte belasta sig själv	172
4.7	Regleringen tas in i lagen om statligt tandvårdsstöd.....	174
4.8	Avstängning och det statliga tandvårdsstödet.....	174
5	Ändringar i bidragsbrottslagen.....	177
5.1	Inledning.....	177
5.2	Begränsning av anmälningsskyldigheten.....	177
5.3	Hänvisning till lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.....	184
6	Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift	187
6.1	Inledning.....	187
6.2	Förbud mot dubbla förfaranden.....	188
6.3	Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift.....	190
6.3.1	Inledning.....	190

6.3.2	Yrkande om administrativ sanktionsavgift och när det ska prövas	191
6.3.3	Åklagarens yrkande om sanktionsavgift	194
6.4	Handläggningen av åklagarens yrkande om sanktionsavgift	195
6.4.1	Underrättelse om sanktionsavgift	197
6.4.2	Preskription	197
6.4.3	Hantering av sanktionsavgift som beslutats i ett mål om bidragsbrott	198
6.5	Offentlig försvarare och rättegångskostnader	199
6.6	Överklagande och krav på prövningstillstånd.....	201
6.7	Särskild åtalsprövning.....	203
6.8	Regleringen ska tas in en särskild lag.....	205
7	Underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott.....	207
7.1	Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare	207
7.2	Förundersökningssekretess kommer inte att hindra uppgiftslämnandet	212
7.3	Underrättelseskyldighet för domstolar	214
7.4	Bestämmelser om underrättelseskyldighet kan meddelas i förordning.....	215
8	Integritetsskyddsfrågor.....	219
8.1	Utgångspunkter	219
8.1.1	Behandling av personuppgifter.....	219
8.1.2	Behov av en integritetsskyddsanalys	219
8.2	Administrativa sanktioner i socialförsäkringen innebär behandling av personuppgifter.....	220
8.2.1	Administrativa sanktioner innebär behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott	220

8.2.2	Administrativa sanktioner innebär behandling av känsliga personuppgifter.....	221
8.2.3	Administrativa sanktioner innebär en ökad behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten....	222
8.2.4	Överföring av personuppgifter till Polismyndigheten och åklagare.....	224
8.2.5	Överföring av personuppgifter till Kronofogdemyndigheten	226
8.2.6	Överföring av personuppgifter till Utbetalningsmyndigheten.....	227
8.2.7	Överföring av personuppgifter till andra myndigheter.....	227
8.2.8	Polismyndighetens och åklagares underrättelseskyldighet.....	228
8.3	Risker för enskildas personliga integritet	230
8.4	Befintlig reglering och behov av ny reglering.....	232
8.5	Sammantagen proportionalitetsbedömning.....	238
8.6	Sekretess till skydd för enskild.....	241
8.6.1	Sekretess till skydd för enskild i ärenden och mål om administrativa sanktioner.....	241
8.6.2	Sekretess till skydd för enskild för uppgift hos Polismyndigheten och åklagare.....	242
8.6.3	Sekretess till skydd för enskild för uppgift hos Kronofogdemyndigheten	243
8.6.4	Sekretess till skydd för enskild för uppgift hos Utbetalningsmyndigheten.....	244
9	Uppföljning av förslagen.....	247
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	249
10.1	Ikraftträdande	249
10.2	Övergångsbestämmelser	250
10.2.1	Ändringarna i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd.....	250
10.2.2	Ändringarna i bidragsbrottslagen.....	252

10.2.3	Lagen om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.....	253
10.2.4	Förordningen om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott	253
11	Konsekvenser.....	255
11.1	Inledning.....	255
11.2	Utgångspunkter för bedömningen	256
11.2.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	256
11.2.2	Förslagen är utformade så att en hög nivå av kostnadseffektivitet kan upprätthållas	256
11.2.3	Förslagen är utformade så att en hög nivå av rättssäkerhet upprätthålls.....	257
11.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	258
11.3.1	Utgångspunkter.....	258
11.3.2	Besparingar för det allmänna i form av minskade felaktiga utbetalningar	258
11.4	Ekonomiska och administrativa konsekvenser	259
11.4.1	Utgångspunkter för bedömningarna.....	259
11.4.2	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	260
11.4.3	Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet	266
11.4.4	Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.....	267
11.4.5	De allmänna förvaltningsdomstolarna	273
11.4.6	Kommunerna	273
11.4.7	Övriga förvaltningsmyndigheter	274
11.5	Finansiering av förslagen.....	275
11.6	Konsekvenser för det kommunala självstyret	276
11.7	Konsekvenser för företag	276
11.8	Konsekvenser för enskilda	277
11.9	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	280
11.10	Konsekvenser för barn.....	280

11.11	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning.....	281
11.12	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.....	282
11.13	Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen m.m.	283
12	Författningskommentar	285
12.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	285
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd	306
12.3	Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)	320
12.4	Förslaget till lag (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.....	323
12.5	Förslaget till förordning (2025:000) om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott.....	332
	Uppdragsbeskrivning	335

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur ett system med administrativa sanktioner och bidragsspärr kan utformas. Uppdraget innefattar att se över och analysera 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett administrativt sanktionssystem och en bidragsspärr (se SOU 2022:37 och SOU 2023:52). Utifrån denna analys har utredningen i uppdrag att lämna justerade förslag.

I uppdraget ingår också att lämna nödvändiga författningsförslag och att analysera och redovisa kostnader och konsekvenser av förslagen.

Denna promemoria innehåller en delredovisning av detta uppdrag. Utredningen återkommer med överväganden om administrativa sanktioner i övriga delar av välfärdssystemen i slutredovisningen den 2 mars 2026. Frågan om administrativa sanktioner på arbetsmarknadsområdet kommer emellertid att redovisas den 1 november 2025.

Därutöver omfattar utredningens uppdrag att lämna förslag om en ordning där Försäkringskassan har brottsbekämpande befogenheter. Det innefattar att lämna förslag om hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid myndigheten kan utformas. Sådana förslag kommer att lämnas i slutredovisningen den 2 mars 2026.

Utgångspunkter och bedömningar

En utgångspunkt för uppdraget är att förslagen ska vara kostnadseffektiva och rättssäkra samt leda till proportionerliga konsekvenser. Detta har varit en central utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag.

För att säkerställa att förslagen blir kostnadseffektiva har utredningen bedömt att förslagen som lämnas bör knyta an till befintliga regelverk och förfaranden hos myndigheterna. Bedömningen har även gjorts att administrativa sanktioner bör införas i ett välfärdssystem i taget. Då finns förutsättningar att utforma förslagen med beaktande av de särdrag som gäller för regelverket i respektive välfärdssystem. Därutöver har bedömningen gjorts att det är viktigt att förslagen ger myndigheterna utrymme att göra individuella prövningar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Därigenom säkerställs att de administrativa sanktionerna leder till proportionerliga konsekvenser. Mot bakgrund av detta uppfyller förslagen kraven på rättssäkerhet och kostnadseffektivitet.

Administrativa sanktioner bör först införas i de välfärdssystem där effekterna blir som störst. Detta innebär det att administrativa sanktioner först bör införas på socialförsäkringens område. Detta eftersom en stor del av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen sker i socialförsäkringen. Dessutom arbetar de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, redan i dag med att identifiera och motverka felaktiga utbetalningar. Det bör därför finnas goda förutsättningar för dessa myndigheter att handlägga ärenden om administrativa sanktioner.

Förslag

Administrativa sanktionsavgifter

Det föreslås att det införs sanktionsavgifter i socialförsäkringen, det vill säga i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken och i det statliga tandvårdsstödet.

Den som lämnar en oriktig uppgift ska få en sanktionsavgift, om den oriktiga uppgiften har lett till en felaktig utbetalning av ersättning. Detsamma gäller den som inte uppfyller en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, om underlåtenheten har lett till en felaktig utbetalning. Administrativa sanktionsavgifter innebär ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter och för underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. En sanktionsavgift förutsätter att den myndighet som handlägger

ersättningen, det vill säga Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, ska ha beslutat om återbetalning av den felaktigt utbetalda ersättningen.

Sanktionsavgiften är 25 procent av det återkrävda beloppet. Minimibeloppet är dock 4 procent av det prisbasbelopp som enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken gäller för det år som beslutet om avgiften fattas. Räknat på prisbasbeloppet för 2025 innebär detta ett minimibelopp om 2 352 kronor. Maximibeloppet för en sanktionsavgift är 125 procent av prisbasbeloppet. Räknat på prisbasbeloppet för 2025 innebär detta ett maximibelopp om 73 500 kronor.

En sanktionsavgift ska sättas ned helt eller delvis om det är oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med fullt belopp med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Bestämmelser om sanktionsavgift införs i socialförsäkringsbalken och i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Begränsning av anmälningsskyldigheten enligt bidragsbrottslagen

Införandet av administrativa sanktionsavgifter innebär att det kommer att finnas både ett straffrättsligt och ett administrativt sanktionssystem för den som lämnar oriktiga uppgifter, eller underlåter att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, och därigenom orsakar en felaktig utbetalning. För att åstadkomma en sanktionsväxling från det straffrättsliga systemet till det administrativa införs en begränsning av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska anmäla grova bidragsbrott. Övriga brott enligt bidragsbrottslagen får myndigheterna anmäla om det finns särskilda skäl.

Åtgärder för att förhindra dubbla förfaranden

En administrativ sanktionsavgift är att jämställa med ett straff i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Ett system med administrativa sanktionsavgifter behöver därmed utformas så att det inte strider mot Europakonventionens förbud mot att straffa någon för samma överträdelse genom två olika förfaranden. Förbudet mot dubbla

förfaranden efterlevs genom att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte får lägga ett oriktigt uppgiftslämnande, eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, till grund för en sanktionsavgift om överträdelsen är föremål för en brottsutredning. Myndigheterna får inte heller besluta om en sanktionsavgift med anledning av en överträdelse som omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse.

För att efterleva förbudet mot dubbla förfaranden föreslås vidare en spärregel för åklagare. Den innebär att åklagaren inte får väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse i fråga om en överträdelse som legat till grund för ett beslut om sanktionsavgift.

För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få kännedom om när det är hinder för att besluta om sanktionsavgift införs en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare i mål om bidragsbrott. Bestämmelsen tas in i en ny förordning.

Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott

Förslagen innebär en sanktionsväxling för oriktigt uppgiftslämnande och för underlåtenhet att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. Utgångspunkten är att sådana överträdelser i socialförsäkringen ska leda till en administrativ sanktionsavgift i stället för en straffrättslig påföljd. Myndigheterna ska emellertid fortsätta att anmäla grova bidragsbrott. Om det finns särskilda skäl får de även anmäla andra bidragsbrott. Överträdelser i socialförsäkringen kommer även i fortsättningen att utredas av Polismyndigheten och åklagare och bli föremål för lagföring, även om det kommer att ske i väsentligt mindre omfattning än i dag.

Det system med administrativa sanktionsavgifter som införs innebär ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter och för underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. För att besluta om en sanktionsavgift krävs inte att den enskilde med avsikt lämnat oriktiga uppgifter, eller med avsikt underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Inte heller krävs att den enskilde varit vårdslös. För att dömas till ansvar för bidragsbrott

krävs däremot uppsåt, eller i vart fall grov oaktsamhet. I ett fall där domstolen ogillar ett åtal för bidragsbrott kan det alltså finnas förutsättningar att påföra en sanktionsavgift.

Därför införs en möjlighet för åklagaren att föra talan om administrativ sanktionsavgift i ett mål om bidragsbrott. Domstolen ska bara pröva yrkandet om sanktionsavgift om domstolen ogillar åtalet för bidragsbrott. Yrkandet om sanktionsavgift ska även prövas i det fallet att åklagaren lägger ned åtalet och målet därför skrivs av i den delen.

När domstolen beslutat om en sanktionsavgift ska Försäkringskassan sköta den fortsatta handläggningen för att beslutet ska verkställas. För att säkerställa att Försäkringskassan får kännedom om när en domstol beslutat om en sanktionsavgift införs en underrättelseskyldighet för domstolarna i mål om bidragsbrott. Bestämmelsen om domstolars underrättelseskyldighet tas in i en ny förordning.

Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken

Det införs en möjlighet för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att stänga av en person från en viss förmån i socialförsäkringsbalken. En avstängning ska avse en viss tid, minst tre månader och högst tre år.

För att stänga av någon från en förmån krävs att denne medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. Den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten ska ha betydelse för rätten till förmånen eller storleken av den. Ett beslut om avstängning får inte vara oskäligt. Det innebär att en avstängning ska vara en proportionerlig åtgärd i det enskilda fallet.

Ett beslut om avstängning kan få ingripande konsekvenser för den enskilde och en avstängning är att anse som ett straff enligt Europakonventionen. Möjligheten för myndigheterna att stänga av en person från en viss förmån syftar emellertid främst till att skydda staten mot risken för felaktiga utbetalningar från den aktuella förmånen och inte till att straffa den enskilde.

Bestämmelserna om avstängning från en viss förmån i socialförsäkringsbalken tas in i balken.

Uppdrag om uppföljning

Inspektionen för socialförsäkringen bör ges i uppdrag att analysera de sammantagna effekterna av att införa administrativa sanktioner i socialförsäkringen. Inspektionen bör samverka med Brottsförebyggande rådet vid framtagandet av en metod för uppföljningen.

I uppföljningsarbetet ska Inspektionen för socialförsäkringen samverka med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Utbetalningsmyndigheten för att möjliggöra en bedömning av de sammantagna effekterna av att införa administrativa sanktioner i socialförsäkringen.

Konsekvenser

Förslagen innebär att betydligt fler enskilda kommer att mötas av en konsekvens när de orsakar en felaktig utbetalning jämfört med hur många som i dag döms för bidragsbrott. En administrativ sanktionsavgift bygger på ett strikt ansvar och förutsätter inte att överträdelsen skett medvetet eller av oaksamhet.

En avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken kan få ingripande konsekvenser för en enskild. Bestämmelsen om avstängning ger dock förutsättningar för att ett sådant beslut inte ska leda till oskäliga eller oproportionerliga resultat i det enskilda fallet.

Införandet av administrativa sanktioner i socialförsäkringen kan leda till att de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen minskar. Minskade felaktiga utbetalningar bidrar till att stärka förtroendet för socialförsäkringen.

Förslagen innebär att personuppgifter, innefattande känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser, kommer att behandlas av olika myndigheter. Vår bedömning är att den personuppgiftsbehandling som förslagen medför är en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen och att personuppgiftsbehandlingen är förenlig med kraven enligt EU:s dataskyddsförordning.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 104 kap. 1 §, 105 kap. 1 §, 108 kap 22 § och 110 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 108 a kap., fyra nya paragrafer, 110 kap. 59–62 §§, och närmast före 110 kap. 59 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

104 kap.

1 §

I avdelning H finns

– gemensamma bestämmelser om förmåner m.m. i 105–108 kap.,

– gemensamma bestämmelser om handläggning m.m. i 109–115 kap., och

– vissa organisatoriska bestämmelser i 116 och 117 kap.

I avdelning H finns

– gemensamma bestämmelser om förmåner m.m. i 105–108 a kap.,

– gemensamma bestämmelser om handläggning m.m. i 109–115 kap., och

– vissa organisatoriska bestämmelser i 116 och 117 kap.

105 kap.

1 §

I denna underavdelning finns

– bestämmelser om förmåner vid verkställighet i anstalt eller

I denna underavdelning finns

– bestämmelser om förmåner vid verkställighet i anstalt eller

vård på institution m.m. i 106 kap.,

– andra gemensamma bestämmelser om förmåner i 107 kap., *och*

– bestämmelser om återkrav och ränta i 108 kap.

vård på institution m.m. i 106 kap.,

– andra gemensamma bestämmelser om förmåner i 107 kap.,

– bestämmelser om återkrav och ränta i 108 kap., *och*

– *bestämmelser om sanktionsavgift i 108 a kap.*

108 kap.

22 §¹

Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt denna balk om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av denna balk eller någon annan författning. Avdrag får även göras för upplupen ränta och avgifter. Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav.

Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt denna balk om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av denna balk eller någon annan författning. Avdrag får även göras för upplupen ränta och avgifter *samt för sanktionsavgift enligt beslut som fått laga kraft.* Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav *och sanktionsavgift.*

Bestämmelserna i första stycket tillämpas inte i fråga om ersättning till vårdgivare enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

¹ Senaste lydelse 2013:747.

*Föreslagen lydelse***108 a kap. Sanktionsavgift****Innehåll**

- 1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om
- när myndigheterna ska fatta beslut om sanktionsavgift i 2 och 3 §§,
 - beräkning av sanktionsavgift i 4 §,
 - nedsättning av sanktionsavgift i 5 §,
 - när myndigheterna inte får besluta om sanktionsavgift i 6–9 §§,
 - när en sanktionsavgift faller bort i 10 §,
 - återbetalning i 11 och 12 §§, och
 - hantering av sanktionsavgift i 13–15 §§.

Förutsättningar för sanktionsavgift

- 2 §** Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift för den som
1. har lämnat en oriktig uppgift, eller
 2. inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med denna balk.

Detta gäller under förutsättning att

- den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet har lett till att myndigheten har betalat ut ersättning enligt denna balk felaktigt eller med för högt belopp,
- den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning enligt 108 kap. som avser den som har lämnat den oriktiga uppgiften, eller underlåtit att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten, och
- myndigheten inte har eftergett kravet på återbetalning helt.

- 3 §** En uppgift ska inte anses oriktig om
1. uppgiften tillsammans med övriga uppgifter i ärendet har utgjort ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut om ersättning,
 2. uppgiften är uppenbart orimlig, eller

3. uppgiften inte har lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den förmån som kravet på återbetalning avser.

Beräkning av sanktionsavgift

4 § Sanktionsavgiften är 25 procent av det återkrävda beloppet, men minst 4 procent av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp) och högst 125 procent av det prisbasbeloppet (maximibelopp).

Om myndigheten har beslutat om eftergift av delar av kravet på återbetalning ska sanktionsavgiften beräknas på vad som därefter återstår av kravet på återbetalning.

Nedsättning av sanktionsavgift

5 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om

1. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, som har lett till att en sanktionsavgift ska tas ut, kan antas bero på ålder, hälsa eller liknande förhållanden,

2. en oskäligt lång tid har gått sedan den som sanktionsavgiften avser fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne, eller

3. sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningskyldighet.

Om en tillämpning av denna bestämmelse leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet ska avgiften sättas ned helt.

Hinder för beslut om sanktionsavgift

Förbud mot dubbla förfaranden

6 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, omfattas av

1. en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), eller

2. en förundersökning med anledning av misstanke om brott.

Detta gäller endast om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse.

Ett hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om

– någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,

– förundersökningen läggs ned, eller

– den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

7 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Frivillig rättelse

8 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift för den som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden.

Preskription

9 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift för den som inte har fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller då skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

När en sanktionsavgift faller bort

10 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Återbetalning

11 § Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade beloppet betalas tillbaka till den som sanktionsavgiften avsåg.

Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade belopp som överstiger avgiftens storlek efter ändringen betalas tillbaka till den som sanktionsavgiften avser.

12 § Ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) ska lämnas på återbetalning enligt 11 § från dagen för betalningen till och med den dag då återbetalning sker.

Hantering av sanktionsavgift

13 § När Pensionsmyndigheten har fattat ett beslut om sanktionsavgift ska Försäkringskassan sköta den fortsatta handläggningen för att verkställa beslutet om sanktionsavgift.

14 § Sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan.

15 § Sanktionsavgiften tillfaller staten.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***110 kap.****1 §²**

I detta kapitel finns bestämmelser om

– tillämpningsområdet i 2 och 3 §§,

– ansökan och anmälan m.m. i 4–12 §§,

– utredning och uppgiftsskyldighet i 13–18 och 20–30 §§,

– uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–35, 37 och 37 a §§,

– bevisupptagning rörande arbetsskada m.m. vid allmän domstol i 38 §,

– undantag från sekretess i 39–42 a §§,

– anmälan om bosättning eller arbete i Sverige i 43–45 §§,

– skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i 46–51 §§, *och*

– indragning och nedsättning av ersättning i 52–58 §§.

I detta kapitel finns bestämmelser om

– tillämpningsområdet i 2 och 3 §§,

– ansökan och anmälan m.m. i 4–12 §§,

– utredning och uppgiftsskyldighet i 13–18 och 20–30 §§,

– uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–35, 37 och 37 a §§,

– bevisupptagning rörande arbetsskada m.m. vid allmän domstol i 38 §,

– undantag från sekretess i 39–42 a §§,

– anmälan om bosättning eller arbete i Sverige i 43–45 §§,

– skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i 46–51 §§,

– indragning och nedsättning av ersättning i 52–58 §§, *och*

– *avstängning från en förmån i 59–62 §§.*

Avstängning från en förmån**59 §**

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får stänga av en enskild från en förmån om han

² Senaste lydelse 2022:938.

eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet

1. har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift,

2. underlåtit att lämna uppgifter enligt 13 § andra stycket, eller

3. underlåtit att anmäla ändrade förhållanden enligt 46, 47, 50 eller 51 §§.

Detta gäller om

– det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten har betydelse för rätten till eller storleken av förmånen, och

– en avstängning från förmånen inte är oskälig.

Avstängningen ska avse en viss tid, som minst tre månader och högst tre år. Tiden ska bestämmas med hänsyn till regelöverträdelsens allvar och de konsekvenser som avstängningen får för den enskilde.

60 §

Ett beslut om avstängning från en förmån innebär att den som beslutet avser inte har rätt till förmånen under avstängningstiden, även om han eller hon i övrigt uppfyller alla villkor för att ha rätt till förmånen enligt denna balk.

61 §

Ett beslut om avstängning får inte grundas på

1. en oriktig uppgift som den enskilde har lämnat för mer än fem år sedan, eller

2. en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden som uppkom för mer än fem år sedan.

62 §

Myndigheten får besluta att ett beslut om avstängning från en förmån inte längre ska gälla, om beslutet om avstängning framstår som uppenbart oskäligt till följd av omständigheter som har inträffat efter beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Bestämmelserna tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd¹

dels att 4 kap. 9–11 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före nuvarande 4 kap. 9 § ska utgå,

dels att rubriken till 4 kap. ska lyda ”Ansökan, prövning och kontroll”,

dels att det ska införas två nya kapitel, 5 och 6 kap., av följande lydelse.

5 kap. Sanktionsavgift

Förutsättningar för sanktionsavgift

1 § Försäkringskassan ska besluta om en sanktionsavgift för den vårdgivare som

1. har lämnat en oriktig uppgift, eller

2. inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter i enlighet med denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den.

Detta gäller under förutsättning att

– den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet har lett till att myndigheten har betalat ut statligt tandvårdsstöd felaktigt eller med för högt belopp, och

– den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning enligt 4 kap. 2 § som avser vårdgivaren.

2 § En uppgift ska inte anses oriktig om uppgiften inte har lämnats i syfte att ligga till grund för Försäkringskassans beslut om den ersättning som krävet på återbetalning avser.

¹ Senaste lydelse av
4 kap. 9 § 2017:431
4 kap. 9 a § 2025:40.

Beräkning av sanktionsavgift

3 § Sanktionsavgiften är 25 procent av det återkrävda beloppet, men minst 4 procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp) och högst 125 procent av det prisbasbeloppet (maximibelopp).

Nedsättning av sanktionsavgift

4 § Försäkringskassan ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om

1. en oskäligt lång tid har gått sedan vårdgivaren fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne, eller

2. sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet.

Om en tillämpning av denna bestämmelse leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet ska avgiften sättas ned helt.

Hinder för beslut om sanktionsavgift

Förbud mot dubbla förfaranden

5 § Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter, omfattas av

1. en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), eller

2. en förundersökning med anledning av misstanke om brott.

Detta gäller endast om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse.

Ett hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om

- någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,
- förundersökningen läggs ned, eller
- den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

6 § Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Frivillig rättelse

7 § Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter.

Preskription

8 § Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som inte har fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller då skyldigheten att lämna uppgifter uppkom.

Kvittning

9 § Försäkringskassan får räkna av beloppet av en sanktionsavgift från en fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt denna lag.

Detta gäller om beslutet om sanktionsavgift har fått laga kraft.

När en sanktionsavgift faller bort

10 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Återbetalning av sanktionsavgift

11 § Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade beloppet betalas tillbaka till vårdgivaren.

Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade belopp som överstiger avgiftens storlek efter ändringen betalas tillbaka till vårdgivaren.

12 § Ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) ska lämnas på återbetalning enligt 11 § från dagen för betalningen till och med den dag då återbetalning sker.

Hantering av sanktionsavgift

13 § Sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan.

14 § Sanktionsavgiften tillfaller staten.

6 kap. Övriga bestämmelser

1 § Om inte annat följer av denna lag, gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken för ärenden om statligt tandvårdsstöd:

– 107 kap. 9, 10, 12, 17 och 18 §§ om utmätning, preskription och skadestånd m.m.,

– 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket om återbetalningsskyldighet och ränta m.m.,

– 110 kap. 13 §, 14 § 1 och 2 samt 31 § och 115 kap. 4 § om uppgiftsskyldighet m.m.,

– 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ om ändring, omprövning och överklagande.

Bestämmelserna i 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket socialförsäkringsbalken gäller dock inte i förhållande till vårdgivare.

Försäkringskassans beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

2 § För att säkerställa återbetalning av ersättning samt betalning av ränta och dröjsmålsränta får egendom som tillhör den som är betalningsskyldig tas i anspråk (betalningssäkring). Vid betalningssäkring ska bestämmelserna i 108 kap. 27–31 §§ socialförsäkringsbalken tillämpas.

3 § Vårdgivaren får inte överklaga andra beslut av Försäkringskassan i ärenden om förhandsprövning än sådana som avses i 4 kap. 6 §. Beslut i ärenden om förhandsprövning enligt 4 kap. 5 § får dock överklagas av den vårdgivare som har utfört den behandling som behöver göras om.

4 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om

1. ansökan om samt beräkning och utbetalning av ersättning enligt denna lag,
2. abonnemangstandvård, samt
3. förhandsprövning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna om sanktionsavgift i 5 kap. tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

1.3 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 ska införas en ny paragraf, 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §²

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska dock endast göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att ett brott enligt 3 § har begåtts. Om det finns särskilda skäl, får myndigheterna även anmäla andra brott i enlighet med första stycket.

8 §

Särskilda bestämmelser om åtal i vissa fall finns i lagen (2025:000) om talan om administrativt sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Bestämmelsen i 6 § andra stycket tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2019:652.

1.4 Förslag till lag (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller om en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, kan utgöra grund för såväl beslut om administrativ sanktionsavgift som åtal för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) för samma fysiska person.

2 § I lagen finns bestämmelser om när åklagaren inte får vidta vissa åtgärder och om förfarandet när en fråga om administrativ sanktionsavgift prövas i samma rättegång som ett åtal för brott enligt bidragsbrottslagen.

Hinder för åtal

3 § Åklagare får inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse i fråga om en överträdelse som har legat till grund för ett beslut om administrativ sanktionsavgift enligt 108 a kap. socialförsäkringsbalken eller 5 kap. lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Detta gäller endast om åtalet, strafföreläggandet eller åtalsunderlåtelsen skulle gälla samma person som sanktionsavgiften avser.

Yrkande om administrativ sanktionsavgift

4 § När åklagaren väcker åtal för brott enligt bidragsbrottslagen ska åklagaren, om det inte är uppenbart obehövt, samtidigt framställa ett yrkande om sanktionsavgift om de omständigheter som omfattas av åtalet kan utgöra grund för en sådan sanktion.

Ett yrkande om sanktionsavgift enligt första stycket får prövas av rätten endast om åtalet ogillas eller läggs ned och målet därför skrivs av i den delen.

5 § När åklagaren framställer ett yrkande om sanktionsavgift ska åklagaren i stämmingsansökan uppge

1. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller sanktionsavgiften,
2. de omständigheter som åberopas till stöd för sanktionsavgiften, och
3. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Förfarandet

6 § Frågan om sanktionsavgift ska handläggas i samma rättegång som åtalet för brott enligt bidragsbrottslagen och avgöras genom dom. Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet, får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om sanktionsavgift.

7 § I fråga om utredningen och förfarandet beträffande sanktionsavgift gäller det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om sanktionsavgift har samband med. Tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

8 § Vid underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken ska den misstänkte också underrättas om att en sanktionsavgift kan komma att beslutas och om grunderna för detta.

9 § Vid prövning av fråga om sanktionsavgift ska följande bestämmelser tillämpas

- 108 a kap. socialförsäkringsbalken, om det gäller överträdelse i förmånerna enligt den balken, eller
- 5 kap. lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, om det gäller överträdelse i det statliga tandvårdsstödet.

Preskription

10 § En sanktionsavgift får inte dömas ut om den misstänkte inte har fått ta del av åklagarens yrkande om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

Offentlig försvarare

11 § Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt bidragsbrottslagen har rätt till offentlig försvarare också beträffande den fråga om sanktionsavgift som har samband med brottmålet. Om endast frågan om sanktionsavgift överklagas till högre rätt finns ingen rätt till offentlig försvarare vid den prövningen.

Rättegångskostnader

12 § I fråga om rättegångskostnader ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas även avseende yrkande om sanktionsavgift.

Överklagande

13 § I fråga om överklagande av sanktionsavgift ska rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas.

Prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om sanktionsavgift överklagas dit.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till förordning (2025:000) om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

Härigenom föreskrivs följande.

Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare

1 § I mål som rör bidragsbrott ska åklagare, om överträdelsen skulle kunna ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift, underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att

1. förundersökning har inletts eller återupptagits, om det inte är fråga om att en förundersökning har inletts med anledning av en anmälan av den myndighet som skulle kunna besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse,

2. någon förundersökning inte kommer att inledas, om överträdelsen anmäls av den myndighet som hade kunnat besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse,

3. en förundersökning har lagts ned utan att åtal har väckts,

4. åtal för brott har väckts,

5. strafföreläggande har utfärdats, eller

6. beslut om åtalsunderlåtelse har fattats.

Om beslut som avses i första stycket 1–3 meddelas av Polismyndigheten ska den myndigheten i stället underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Underrättelsen ska göras till den myndighet som skulle kunna besluta om en administrativ sanktionsavgift med anledning av överträdelsen.

Domstolars underrättelseskyldighet

2 § En domstol ska underrätta Försäkringskassan om en dom eller ett beslut i ett mål om bidragsbrott där domstolen prövat åklagarens yrkande om administrativ sanktionsavgift. En högre rätt ska även underrätta Försäkringskassan om ett slutligt beslut i ett sådant mål.

Underrättelsen ska lämnas inom en vecka från det att domen eller beslutet meddelades.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Regeringen tillsatte 2021 en utredning med uppdraget att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Utredningen antog namnet 2021 års bidragsbrottsutredning och lämnade två betänkanden. I betänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) lämnades bland annat förslag på ett administrativt sanktionssystem med sanktionsavgifter för vissa felaktiga utbetalningar av ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). I betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) lämnades bland annat förslag om en bidragsspärr som skulle träffa dem som dömts för bidragsbrott.

De båda betänkandena remitterades och majoriteten av de instanser som kommenterade förslagen var positiva till förslagen om sanktionsavgifter och bidragsspärr, däribland flera rättsvårdande myndigheter och flera av de aktörer som föreslogs hantera sanktionsavgifterna. Flera remissinstanser hade samtidigt synpunkter på den närmare utformningen av förslagen. Dessa bestod bland annat i att förslagen riskerade att leda till oproportionerliga konsekvenser för enskilda, att förslagen innebar höga kostnader och att det fanns rättssäkerhetsbrister.

Med anledning av synpunkterna har Socialdepartementet tillsatt en utredning (S 2024:C) som ska bearbeta förslagen om ett administrativt sanktionssystem och bidragsspärr från 2021 års bidragsbrottsutredning.

I denna promemoria lämnas förslag på administrativa sanktioner på socialförsäkringens område i form av sanktionsavgift och bidragsspärr i form av avstängning från en förmån i

socialförsäkringsbalken. Frågan om administrativa sanktioner på arbetsmarknadsområdet kommer att redovisas senast den 1 november 2025. I slutredovisningen den 2 mars 2026 redovisas frågan om administrativa sanktioner i övriga välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen.

Vad ska uppnås med förslagen som lämnas?

Välfärdssystemen i Sverige är omfattande. De syftar bland annat till att människor som är gamla, sjuka, arbetslösa eller funktionsnedsatta ska få ekonomisk trygghet eller den hjälp och det stöd som de behöver. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar socialförsäkringen och betalar ut dess förmåner. År 2023 betalade Försäkringskassan ut cirka 250 miljarder kronor i form av bland annat sjukpenning, föräldrapenning, bostadsbidrag, tandvårdsstöd och assistansersättning. Utbetalningarna av pensioner och pensionsrelaterade förmåner uppgick samma år till cirka 435 miljarder kronor.

Regeringen bedömer att ungefär 15–20 miljarder kronor årligen betalas ut felaktigt från välfärdssystemen. Cirka 90 procent av detta anses bero på felaktiga utbetalningar som orsakats av oriktiga uppgifter. De oriktiga uppgifterna handlar främst om felaktiga uppgifter om arbete och inkomst samt folkbokföring. Regeringen bedömer att det i praktiken handlar om att enskilda lämnar oriktiga uppgifter i ansökningar om ersättning eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden som påverkar ersättningen. Ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna bedöms bero på att den sökande avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden.⁵

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har uppskattat de felaktiga utbetalningarna inom respektive myndighets områden 2021 till drygt 9 miljarder kronor respektive drygt 1 miljard kronor.⁶ Under 2023 upptäckte Försäkringskassan felaktiga utbetalningar till

⁵ Regeringens proposition. 2023/24:1 utgiftsområde. 2 avsnitt 8.3.1 och 8.4.

⁶ Ekonomistyrningsverket (2023) Rapport, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ESV 2023:22, s. 22–23.

ett belopp om cirka 1,5 miljarder kronor medan Pensionsmyndigheten upptäckte cirka 240 miljoner kronor.⁷

När pengar felaktigt betalas ut från välfärdssystemen till personer som inte har rätt till dem riskerar det att påverka förtroendet för systemen. Dessutom är felaktiga utbetalningar en kostnad för staten och för det allmänna i flera led, dels eftersom pengar försvinner ur statskassan till personer som inte har rätt till dem, dels eftersom de utbetalande myndigheterna måste lägga resurser på att utreda, kräva tillbaka felaktiga utbetalningar och polisanmäla eventuella bidragsbrott.

Det finns mot den bakgrunden anledning att vidta åtgärder i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Ett sätt att minska motivationen hos en enskild att försöka tillskansa sig allmänna medel som denne inte har rätt till är att införa effektiva konsekvenser för den som begår en överträdelse.

I nuläget polisanmäls endast en bråkdel av alla uppskattade felaktiga utbetalningar som orsakas av enskilda och av de felaktiga utbetalningar som polisanmäls leder endast en begränsad del till påföljd. Dessutom kan det ta lång tid från det att ett misstänkt bidragsbrott upptäcks till dess att någon lagförs för brott. Ett system med administrativa sanktioner kan därför vara en effektiv åtgärd både för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka bidragsbrott. Genom att införa administrativa sanktioner kan fler personer som gör fel få en konsekvens för sitt agerande. Administrativa sanktioner kan också leda till att personer som orsakar felaktiga utbetalningar snabbare får en reaktion än vad som är fallet i dag. En administrativ sanktion kan komma snabbare än en straffrättslig påföljd eftersom det inte krävs att någon anmälan utreds av Polismyndigheten eller åklagare och eftersom beslutsmyndigheten själv, som har god inblick i grundärendet, kan besluta om den administrativa sanktionen i stället för att det ska krävas ett domstolsbeslut.

Flera myndigheter, däribland Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, har gett uttryck för att de har ett behov av ytterligare verktyg i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheterna bedömer att nuvarande möjligheter i form av kontrollutredningar, indragna ersättningar, återkrav och polis-

⁷ Försäkringskassan (2024) Årsredovisning 2023 s. 35 och Pensionsmyndigheten (2024) Årsredovisning 2023, s. 42–43.

anmälningar inte är tillräckliga för att komma till rätta med problemen. Administrativa sanktioner kan vara sådana verkningfulla åtgärder som behövs i arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Ett system där en sanktionsavgift kan påföras en enskild innebär vidare att det allmänna skickar en tydlig signal om en skarpare syn på regelöverträdelser. Det kan leda till att fler personer inser vikten av att lämna riktiga uppgifter och på så sätt medföra att antalet felaktiga utbetalningar minskar.

Ambitionen har varit att ta fram förslag som ska leda till fler och snabbare sanktioner för enskilda som orsakar felaktiga utbetalningar. Detta innebär en stärkt och tydligare konsekvens för oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detta antas i sin tur leda till ökade incitament för enskilda att lämna riktiga uppgifter och anmäla ändrade förhållanden. Bedömningen är att detta sammantaget kan leda till minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Det är mot den bakgrunden som det i den här promemorian lämnas förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen.

2.2 Utgångspunkter för förslagen

Enligt uppdragsbeskrivningen ska det lämnas förslag på hur ett system med administrativa sanktioner och bidragsspärr kan utformas. Vid utformningen av förslagen ska 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag analyseras och utifrån den analysen ska justerade förslag lämnas. Syftet är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vid utformningen ska särskilt säkerställas att förslagen blir kostnadseffektiva och rättssäkra samt att de leder till proportionerliga resultat.

Kravet på att förslagen ska vara rättssäkra och leda till proportionerliga resultat kommer ibland att hamna i konflikt med målsättningen att förslagen också ska vara kostnadseffektiva. För att förslagen ska leda till proportionerliga resultat krävs exempelvis att det finns utrymme för individuella bedömningar utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Sådana bedömningar ställer höga krav på myndighetens handläggning och medför kostnader för myndigheten. Det innebär också att helt automatiserade förfaranden

inte framstår som realistiska alternativ. För att förslagen ska vara rättssäkra krävs vidare att reglerna blir tydliga, begripliga och att de leder till förutsebara resultat. Dessutom måste det säkerställas att förslagen inte riskerar att hamna i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter, såsom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

För att förslagen ändå ska bli så kostnadseffektiva som möjligt görs bedömningen att förslagen bör knyta an till de regler och processer som redan finns och tillämpas hos olika myndigheter. På så sätt kan myndigheternas redan existerande kompetens, it-miljö och arbetssätt användas i så stor utsträckning som möjligt. Att knyta de administrativa sanktionerna så nära befintliga förfaranden som möjligt torde också bidra till att handläggningen blir rättssäker och korrekt.

2.2.1 Administrativa sanktioner i socialförsäkringen och Europakonventionen

Frågan om vad som är straff enligt Europakonventionen är en av utgångspunkterna

En central fråga vid införande av administrativa sanktioner är om sanktionerna kan anses utgöra ett straff. Frågan är central för att säkerställa att ingen genom två olika prövningar ska straffas både genom ett straffrättsligt och ett administrativt förfarande för samma underliggande gärning. Sådana dubbla förfaranden är förbjudna enligt principen *ne bis in idem*, som bland annat kommer till uttryck i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. Förbudet innebär att en persons ansvar för en och samma gärning inte ska bli föremål för prövning och bestraffning i olika förfaranden. För det fall en administrativ sanktion är att se som ett straff behöver det därför finnas regler för att tillgodose att en enskild inte riskerar att påföras både en administrativ sanktion och en straffrättslig påföljd i separata prövningar.

Det är viktigt att redan i inledningen av denna promemoria ta ställning till om de administrativa sanktioner som föreslås är att anse som straff i Europakonventionens mening. Skälen till det är dels att

det finns vissa rättssäkerhetsgarantier som måste uppfyllas om en sanktion är att anse som ett straff, dels att det måste säkerställas att en enskild inte riskerar att prövas två gånger för samma underliggande agerande om sanktionen är att anse som ett straff. I detta avsnitt kommer därför att beskrivas hur de administrativa sanktioner som föreslås är att betrakta utifrån ett Europakonventionsperspektiv, utifrån en översiktlig redogörelse för förslagen. För närmare redogörelse av förslagen, se kapitel 3 och 4.

Vad som kan utgöra straff enligt Europakonventionen

Definitionen av vad som utgör ett straff enligt svensk straffrätt är snäv. I brottsbalken anges att ett straff antingen är böter eller fängelse. Andra straffrättsliga påföljder enligt brottsbalken är villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård, se 1 kap. 3 §. Det innebär att exempelvis administrativa sanktioner, som faller utanför det straffrättsliga systemet, inte är att betrakta som straff enligt svensk straffrätt. Administrativa sanktioner kan dock omfattas av vad som enligt Europakonventionen ska jämföras med ett straff. Enligt Europakonventionen är det avgörande för vad som utgör ett straff om sanktionen till sitt innehåll bör likställas med ett straff, och inte om en viss påföljd formellt klassas som ett straff.

Europadomstolen har i flera avgöranden tagit ställning till vilka förfaranden som strider mot förbudet mot dubbla förfaranden och vad som utgör ett straff i konventionens mening. Vid bedömningen använder sig domstolen av de så kallade Engelkriterierna, som har sitt ursprung i avgörandet *Engel m.fl. mot Nederländerna*⁸ som behandlar frågan om vad som är en anklagelse för brott. Av domstolens praxis följer att det huvudsakligen är de tre Engelkriterierna som ska beaktas vid bedömning av om något är att anse som ett straff.

Till att börja med ska den rättsliga klassificeringen i nationell rätt beaktas, även om klassificeringen är av mindre betydelse.

Därefter ska man se till gärningens art. Har gärningen likheter med vad som typiskt sett anses utgöra brott, kan det tala för att det är fråga om ett straff. Om det rör sig om en gärning som kan utföras av vem som helst och som lagstiftaren har velat införa en reaktion på

⁸ Engel m.fl. mot Nederländerna den 8 juni 1976.

genom ett allmänt förbud, talar det för att det är fråga om en påföljd som ska jämföras med ett straff. Om det tvärtom är fråga om en överträdelse av förhållningsregler för en viss avgränsad grupp med särskild ställning och särskilda skyldigheter, talar det mot att det är fråga om ett straff.

Slutligen ska strängheten och arten av det straff som en enskild riskerar att drabbas av beaktas. Utmärkande för straffrättsliga påföljder är att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka. Omständigheten att en hög sanktionsavgift kan påföras kan innebära att det är fråga om ett straff i Europakonventionens mening.⁹ I vissa fall har Europadomstolen beaktat de intressen som en viss påföljd avser att skydda vid bedömningen av om en viss påföljd är att se som ett straff. Om det intresse som en påföljd avser att skydda är sådana värden som faller i straffrättens skyddssfär talar det för att påföljden är att se som ett straff.¹⁰

Om en administrativ sanktion anses utgöra ett straff ligger det också nära till hands att ett ärende om administrativ sanktion innebär en anklagelse om brott i Europakonventionens mening.

De administrativa sanktioner som föreslås är straff i Europakonventionens mening

Bedömning: De administrativa sanktioner som föreslås är att jämföras med straff enligt Europakonventionen och ett ärende om ett sådant beslut är att se som en anklagelse om brott enligt konventionen. Detta måste beaktas vid utformningen av de förslag som lämnas.

Skälen för utredningens bedömning

Den sanktionsavgift som föreslås är tänkt att i vissa fall ersätta de straffrättsliga påföljder som en överträdelse kan leda till enligt bidragsbrottslagen, se avsnitt 3.2 och 4.2. Eftersom sanktionsavgiften är tänkt att i många fall ersätta en straffrättslig påföljd är det tydligt att sanktionsavgiften är att jämföras med ett straff och att ett

⁹ Se till exempel Grande Stevens m.fl. mot Italien den 4 mars 2014.

¹⁰ Se Grande Stevens m.fl. mot Italien den 4 mars 2014 och Mihalache mot Rumänien den 8 juli 2019.

ärende om att påföra en sanktionsavgift innebär en anklagelse om brott enligt Europakonventionen. Dessutom har sanktionsavgiften ett avskräckande och handlingsdirigerande syfte, vilket också talar för att den ska ses som ett straff. Att betrakta sanktionsavgiften som ett straff ligger också i linje med hur andra sanktionsavgifter betraktas, som skattetillägg, avgifter enligt marknadsmissbruksregelverket och miljöstraffavgifter.¹¹

Vad gäller avstängning är inte syftet i första hand att vara avskräckande. Det huvudsakliga syftet är i stället att skydda socialförsäkringen och de gemensamma medlen, se avsnitt 3.5. Det talar mot att se avstängningen som ett straff i Europakonventionens mening. De gärningar som ska kunna leda till avstängning kommer dock ofta att uppfylla förutsättningarna för att utgöra bidragsbrott. Det talar för att avstängningen är att se som ett straff. Vidare är det intresse som avstängningen ska skydda de gemensamma medlen och att de inte ska hamna i felaktiga händer. Det är samma intresse som skyddas genom bidragsbrottslagen. Värdet som skyddas genom avstängningen faller alltså i straffrättens sfär. Det talar också för att avstängningen ska betraktas som ett straff. En avstängning kan dessutom leda till ingripande konsekvenser för den enskilde. Därutöver kan avstängningen påföras alla som omfattas av den svenska socialförsäkringen och alltså inte en viss avgränsad grupp. Sammantaget talar övervägande skäl för att en avstängning är att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen. Av samma skäl bör ett ärende om avstängning anses innebära en anklagelse om brott. Dessa ställningstaganden måste beaktas när förslagen utformas.

2.2.2 Ett system med administrativa sanktioner motsvarande bidragsbrottslagens tillämpningsområde bör inte införas

Bedömning: Ett generellt system med administrativa sanktioner motsvarande bidragsbrottslagens tillämpningsområde har dåliga förutsättningar att bli kostnadseffektivt och rättssäkert.

Ett system med administrativa sanktioner bör i stället utgå från, och samordnas med, den lagstiftning som styr de under-

¹¹ Se bland annat NJA 2013 s. 502 och NJA 2013 ref. 71, prop. 2016/2017:22 s. 101 ff., NJA 2013 s. 842 och NJA 2004 s. 840 I och II.

liggande stöden och förmånerna för att därigenom ha bättre förutsättningar att bli kostnadseffektivt och rättssäkert.

Det bör tillsättas en särskild utredning som överväger förutsättningar för, och vid behov lämnar förslag om, en bidragsspärr som är generellt gällande och som inte är begränsad till att vara en reaktion på bidragsbrott.

Skälen för utredningens bedömning

2021 års bidragsbrottsutredning föreslog ett system där de administrativa sanktionerna skulle regleras i en egen lag. Tillämpningsområdet för den lagen skulle motsvara bidragsbrottslagens. Bidragsbrottslagen omfattar ett stort antal ekonomiska stöd och förmåner som beslutas av flera olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Förslaget innebar att det – som ett komplement till det straffrättsliga systemet – skulle införas sanktionsavgifter som skulle hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Utredningen föreslog vidare att en bidragsspärr skulle införas för de typer av ersättningar som omfattas av bidragsbrottslagen. Även bidragsspärren skulle regleras i en ny lag och utformas som en särskild rättsverkan av brott.

Flera remissinstanser såg brister med det system som 2021 års bidragsbrottsutredning föreslog. Denna promemoria delar bland annat remissinstansernas bedömning om att kostnadsuppskattningarna för förslaget var för låga. Detta gäller särskilt med beaktande av den komplexitet ett generellt system skulle innebära i form av beroenden mellan olika myndigheter och skillnader mellan regelverken.

Flera remissinstanser menade också att utredningen underskattade svårigheten att tillämpa reglerna om sanktionsavgifter på ett rättssäkert sätt. Det finns skäl för denna kritik. Det är viktigt att ett införande av administrativa sanktioner inte drabbar de mest utsatta grupperna i samhället. För att undvika detta behöver de sökande bland annat få stöd att göra rätt. Det ställer krav på att myndigheterna ser till att ärendena blir tillräckligt utredda så att misstag och oavsiktliga fel kan undvikas. För att tillgodose rättssäkerheten måste beslut om administrativa sanktioner fattas utifrån

en korrekt och likformig tillämpning av bestämmelserna. Bedömningen är att detta är svårt att uppnå med ett generellt system som ska tillämpas av olika myndigheter som hanterar vitt skilda typer av stöd och förmåner gentemot olika grupper av enskilda.

Det går inte att läka de brister som remissinstanserna lyfte i sin kritik gentemot 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett generellt system motsvarande bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Vidare riskerar förslag avsedda att tillämpas på alla välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen att brista i rättssäkerhet och förutsebarhet samt sannolikt även leda till oöverblickbara konsekvenser.

En bättre lösning är att utforma regler om administrativa sanktioner utifrån respektive välfärdssystem och därigenom införa administrativa sanktioner i ett välfärdssystem i taget. På så sätt kan man i högre utsträckning utforma och samordna reglerna med den lagstiftning som reglerar specifika stöd och förmåner med beaktande av de särdrag som finns i respektive välfärdssystem. Det ger dessutom bättre förutsättningar för att genomföra förslagen på ett kostnadseffektivt sätt och med så små risker för enskilda och myndigheternas övriga verksamhet som möjligt. Detta får till följd att något förslag inte lämnas om en generell bidragsspärr enligt den utformning som 2021 års bidragsbrottsutredning förordade.

Det kan dock, såsom 2021 års bidragsbrottsutredning ansåg, uppfattas som stötande att individer som bryter mot det så kallade samhällskontraktet samtidigt omfattas av de välfärdssystem som det allmänna erbjuder. En bidragsspärr skulle kunna användas som ett sätt att utesluta dessa individer från att under en tidsperiod ta del av välfärdssystemens stöd och förmåner. I sitt slutbetänkande förde 2021 års bidragsbrottsutredning ett resonemang om att det skulle kunna vara aktuellt med en bidragsspärr även i samband med andra brott än bidragsbrott. Något sådant förslag lämnades dock inte.

I vissa situationer kan det finnas ett behov av att kunna stoppa utbetalningar från samtliga välfärdssystem till någon som dömts för allvarlig brottslighet, som exempelvis omfattande bedrägerier, grova skattebrott, allvarliga våldsbrott eller terroristbrott. Bedömningarna av om sådana förslag bör lämnas är komplexa och rymmer många principiella avvägningar. Frågan om det finns behov av ytterligare påföljder för den som bryter mot det så kallade samhällskontraktet bör därför utredas särskilt.

2.2.3 Administrativa sanktioner bör i en första fas införas i de välfärdssystem där effekterna blir som störst

Bedömning: Administrativa sanktioner bör i en första fas införas i de välfärdssystem där effekterna blir som störst. Vid bedömning av effekterna är det rimligt att utgå från de omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som har gjorts. De visar att administrativa sanktioner först bör införas på socialförsäkringens område.

Skälen för utredningens bedömning

Det är rimligt att administrativa sanktioner först införs där effekten bedöms kunna bli som störst, det vill säga där det sker flest felaktiga utbetalningar. Därutöver bedöms att administrativa sanktioner bör få som störst effekt om de införs i de välfärdssystem där det redan i dag görs ett omfattande arbete med att identifiera och motverka felaktiga utbetalningar, vilket är en förutsättning för att förslagen ska få effekt.

Ekonomistyrningsverket har i uppgift att årligen redovisa en samlad analys av i vilken utsträckning utbetalningarna från välfärdssystemen under föregående år har varit korrekta, om andelen felaktiga utbetalningar har minskat och om fel har motverkats. I Ekonomistyrningsverkets rapport från 2024 bedömer verket att målet att minska dessa för 2023 inte är uppfyllt.¹²

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen

Sju av de elva ersättningarna i Ekonomistyrningsverkets rapport där omfattningen av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara som störst tillhör socialförsäkringen.¹³ Det är assistansersättning, bostadsbidrag, bostadstillägg, föräldrapenning, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och äldreomsorgsstöd. De utgör drygt 55 procent av de sammanlagda uppskattade felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Om samtliga ersättningar hänförliga till

¹² Ekonomistyrningsverket (2024) Rapport Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av målfyllnaden för 2023, ESV 2024:32.

¹³ Ekonomistyrningsverket (2023) Rapport, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ESV 2023:22.

socialförsäkringen inkluderas utgör dessa närmare 70 procent av de sammanlagda uppskattade felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen. Med utgångspunkt i dessa omfattningsstudier görs därför bedömningen att administrativa sanktioner först bör införas i socialförsäkringen och att bestämmelserna huvudsakligen bör placeras i socialförsäkringsbalken.

I detta sammanhang går det inte att bortse ifrån att det statliga tandvårdsstödet också är en del av socialförsäkringen. Stödet regleras dock inte i socialförsäkringsbalken utan i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd och förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd. Enligt Försäkringskassan har de felaktiga utbetalningarna i tandvårdsstödet uppgått till 6–7 procent av de totala utbetalningarna av tandvårdsstöd sedan 2017.¹⁴ Det finns därför ett behov av att införa administrativa sanktioner även i det statliga tandvårdsstödet.

Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som handlägger ärenden enligt socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd. Myndigheterna arbetar redan i dag med att identifiera och motverka felaktiga utbetalningar, bland annat genom att polis-anmäla och återkräva felaktiga utbetalningar. Det finns således goda förutsättningar för att lämna förslag om administrativa sanktioner som knyter an till, och samordnas med, det arbete som myndigheterna redan i dag utför, för att på så sätt säkerställa att de administrativa sanktionerna handläggs på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Administrativa sanktioner på arbetsmarknadsområdet

De felaktiga utbetalningarna på arbetsmarknadsområdet utgör närmare 20 procent av de sammanlagda uppskattade felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.¹⁵ I denna promemoria ska arbetsmarknadsområdet förstås som de stöd och förmåner som rör Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. På arbetsmarknadsområdet finns tre av de elva ersättningsarna där omfattningen av de

¹⁴ Inspektionen för socialförsäkringen Rapport 2024:6, Utmaningar i kontrollen av tandvårdsstödet, En granskning av Försäkringskassans arbete för att motverka felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd, s. 59.

¹⁵ Ekonomistyrningsverket (2023) Rapport Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ESV 2023:22.

felaktiga utbetalningarna bedöms som störst. Det är arbetslöshetsersättning, lönebidrag och nystartsjobb. Mot den bakgrunden, och med beaktande av uppdragsbeskrivningen, bedöms att administrativa sanktioner på arbetsmarknadsområdet är prioriterat. Genom att införa administrativa sanktioner både i socialförsäkringen och på arbetsmarknadsområdet kan närmare 90 procent av de sammanlagda uppskattade felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen träffas av förslagen.

Arbetsmarknadsområdet saknar emellertid en enhetlig reglering. Området har stora variationer vad gäller utformning och syfte för de olika ersättningarna. Ett exempel på det är att vissa ersättningar, som lönebidrag, betalas ut till en arbetsgivare medan andra ersättningar, som arbetslöshetsersättning, betalas ut direkt till en enskild. Lönebidraget syftar till att kompensera arbetsgivaren för vissa lönekostnader, medan syftet med arbetslöshetsersättning är att en enskild ska kunna försörja sig under tiden den enskilde söker arbete. Ett system med administrativa sanktioner måste ta avstamp i ersättningens regelverk, för att systemet ska kunna utformas så att det blir ändamålsenligt, kostnadseffektivt, proportionerligt och förutsebart.

Vissa av regelverken som styr stöden och förmånerna på arbetsmarknadsområdet har dessutom redan bestämmelser om administrativa sanktioner. Därutöver är arbetslöshetskassorna, som betalar ut arbetslöshetsersättning, privaträttsliga organisationer och inte statliga myndigheter, vilket innebär att det krävs noggrann analys vad gäller arbetslöshetskassornas juridiska status och möjlighet att fatta beslut om administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär. Med hänsyn till detta bör området analyseras ytterligare och de specifika ersättningarna analyseras var för sig för att säkerställa rättssäkra och kostnadseffektiva förslag.

Administrativa sanktioner kommer övervägas på arbetsmarknadsområdet. De närmare övervägandena kommer att beskrivas i promemorian som ska redovisas senast den 1 november 2025.

Administrativa sanktioner i övriga välfärdssystem

Genom att föreslå att administrativa sanktioner först ska införas på socialförsäkringsområdet och därefter på arbetsmarknadsområdet

kommer cirka 90 procent av de uppskattade felaktiga utbetalningarna att omfattas av förslagen.

Det finns dock fördelar med att införa administrativa sanktioner i fler välfärdssystem. På så sätt kan liknande överträdelser på liknande områden mötas av samma reaktion från det allmänna. Alla välfärdssystem och ersättningar som omfattas av bidragsbrottslagen behöver därför analyseras. Härigenom skapas förutsättningar för att alla felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska kunna träffas av regler om administrativa sanktioner.

På samma sätt som inom arbetsmarknadsområdet skiljer sig stöden och förmånerna i övriga välfärdssystem åt. Vissa stöd, som ekonomiskt bistånd, är bidrag och lämnas till den som inte själv kan försörja sig medan exempelvis studiestöd lämnas både i form av bidrag och lån och syftar till att en enskild ska ha en inkomst under tiden som den enskilde studerar. Studiemedel är också en av de elva ersättningarna där omfattningen av de felaktiga utbetalningarna bedöms som störst. Ersättningarna betalas vidare ut av olika myndigheter – Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och kommunerna – med olika arbetssätt och regler som styr handläggningen.

Ersättningarna som beslutas av Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och kommunerna kommer utredas vidare och beskrivas i slutpromemorian som ska redovisas senast den 2 mars 2026.

2.3 Nya åtgärder mot bidragsbrott

2.3.1 Nuvarande ordning

I 108 kap. socialförsäkringsbalken finns regler om återbetalning och återkrav av ersättning. Ett beslut om återbetalning kan enligt bestämmelserna bli aktuellt antingen om den enskilde har orsakat en felaktig utbetalning eller om myndigheten eller någon annan har orsakat en felaktig utbetalning och den enskilde skäligen borde ha insett det. Det finns även regler om så kallad strikt återbetalningsskyldighet, vilket innebär att en enskild blir återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald ersättning oavsett om denne har orsakat eller

insett felet. I det fall Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om återbetalning ställs ett krav mot en enskild, ett så kallat återkrav.

För att någon ska bli återbetalningsskyldig krävs att en utbetalning har varit felaktig. En utbetalning kan vara felaktig om en enskild inte alls har haft rätt till ersättning som har betalats ut, eller om ersättningen har betalats ut med ett för högt belopp.

För att en enskild ska anses ha orsakat en felaktig utbetalning och bli återbetalningsskyldig på den grunden krävs att den enskilde antingen har lämnat en oriktig uppgift eller har underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det krävs inte att den enskilde har gjort detta medvetet eller av oaktsamhet.

Dessutom har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten enligt 110 kap. 52 § socialförsäkringsbalken möjlighet att sätta ned eller dra in en tidigare beslutad ersättning om vissa förutsättningar är uppfyllda.

En enskild som har lämnat oriktiga uppgifter, eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, kan i vissa fall bedömas ha gjort sig skyldig till bidragsbrott. Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten misstänker att så är fallet ska myndigheterna göra en anmälan till Polismyndigheten. För att någon ska bedömas ha gjort sig skyldig till bidragsbrott krävs att denne uppsåtligen, eller av grov oaktsamhet, har lämnat oriktiga uppgifter eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Det följer av 2 § bidragsbrottslagen. Något motsvarande krav på uppsåt eller oaktsamhet ställs inte när myndigheterna återkräver felaktigt utbetald ersättning. För att dömas för bidragsbrott ska vidare de oriktiga uppgifterna, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, ha orsakat fara för att en ersättning felaktigt betalas ut eller tillgodoräknas med ett för högt belopp. Det innebär att en enskild kan dömas för bidragsbrott även när det inte finns förutsättningar för att rikta något återkrav mot en enskild, eftersom det för att dömas för bidragsbrott inte ställs något krav på att en felaktig utbetalning faktiskt ska ha skett.

En enskild som lämnar oriktiga uppgifter, eller underlåter att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, kan alltså bli föremål för återkrav, få sin ersättning nedsatt eller indragen och dömas för bidragsbrott.

2.3.2 Från bidragsbrott till administrativ sanktionsavgift – en sanktionsväxling

Den som har orsakat en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet kan i dagsläget både bli föremål för återkrav och dömas för bidragsbrott till följd av samma felaktiga utbetalning. När man jämför hur många som får ett återkrav, som grundar sig i ett oriktigt uppgiftslämnande eller en underlåtenhet, riktat mot sig och hur många som i sin tur lagförs för någon form av bidragsbrott skiljer det sig mycket åt, trots att det är liknande förutsättningar som ska vara uppfyllda.

För att åstadkomma en mer effektiv reaktion från det allmänna på felaktiga utbetalningar lämnas förslag på sanktionsavgift som reaktion för i huvudsak samma gärningar som i dag omfattas av bidragsbrottslagen. Förslagen innebär att ett oriktigt uppgiftslämnande, eller en underlåtenhet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, som huvudregel i fortsättningen inte ska polisanmälas utan i stället träffas av en sanktionsavgift. Ett införande av sanktionsavgift innebär en sanktionsväxling från straffrättslig påföljd för gärningar som motsvarar bidragsbrott till administrativ sanktion.

Det är här viktigt att uppmärksamma att förslagen inte innebär någon avkriminalisering av bidragsbrottet. Att bidragsbrott inte avkriminaliseras innebär att det även fortsättningsvis kommer att vara möjligt att en enskild döms för ett sådant brott, även om de flesta regelöverträdelser som motsvarar vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och brott av normalgraden i stället kommer att hanteras i ett administrativt förfarande.

Sanktionsväxlingen åstadkoms enligt förslagen genom en begränsning av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen. Utgångspunkten är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bara ska anmäla misstanke om grovt bidragsbrott. För att myndigheterna ska anmäla andra bidragsbrott ska det krävas särskilda skäl, se avsnitt 5.2. Detta innebär att det kommer finnas två parallella sanktionssystem för oriktigt uppgiftslämnande i välfärdsystemen: administrativ sanktionsavgift och bidragsbrottslagen.

Att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som huvudregel bara ska anmäla misstanke om grovt bidragsbrott innebär att

sanktionsavgifter i normalfallet kommer att ersätta lagföring för ringa bidragsbrott, bidragsbrott av normalgraden och vårdslöst bidragsbrott. En effekt av sanktionsväxlingen blir därmed att betydligt färre bidragsbrott kommer att polisanmälas och lagföras. Förslagen kommer samtidigt innebära att betydligt fler enskilda som lämnar en oriktig uppgift, eller underlåter att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, kommer mötas av en reaktion och konsekvens från det allmänna än vad som gäller i dag, se avsnitt 11.4.2.

Förslaget om sanktionsavgift bygger på ett strikt ansvar för den enskilde för de uppgifter som denne lämnar till de beslutande myndigheterna, och för att den enskilde uppfyller sin uppgifts- och anmälningsskyldighet. Det krävs inte, som i det straffrättsliga förfarandet, att den beslutande myndigheten kan visa att den enskilde agerat uppsåtligt eller av grov vårdslöshet. En sanktionsavgift kommer därmed att aktualiseras i betydligt fler fall än antalet lagföringar för bidragsbrott i dagsläget. Vidare beslutas en sanktionsavgift direkt av den myndighet som fattat beslut om den felaktiga utbetalningen och som därmed vanligtvis är den som har upptäckt och utrett den oriktiga uppgiften, eller den enskildes underlåtenhet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. Reaktionen från det allmänna kommer därför träffa den enskilde snabbare än en straffrättslig påföljd. En sanktionsavgift kan därför vara ett mer effektivt verktyg för att påverka enskildas agerande än en straffrättslig påföljd som bara träffar ett fåtal och oftast först när det förflutit lång tid sedan gärningen.

Införandet av sanktionsavgift innebär således en tydlig skärpning av det allmännas syn på den enskildes ansvar för att lämna riktiga uppgifter. Sanktionsväxlingen kommer att innebära att betydligt fler får en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet jämfört med i dag.

2.3.3 Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken

Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten vittnar om att det förekommer enskilda som genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att uppfylla sin uppgifts- och anmälningsskyldighet vid upprepade tillfällen tillägnar sig ersättning felaktigt och ofta med

stora belopp. Enligt myndigheterna avskräcker varken risken för indragning och återkrav av ersättning eller risken för att lagföras för brott dessa personer från att tillägna sig ersättning genom regelöverträdelser.

Det är rimligt att tro att flera av dessa personer inte heller kommer låta sig avskräckas från fortsatta regelöverträdelser på grund av risken för att påföras en sanktionsavgift. I dessa situationer finns det därför ett behov av att framåtsyftande kunna skydda de gemensamma medlen i socialförsäkringen genom att personerna stängs av från försäkringen eller förmånen.

En avstängning är en mycket kraftfull åtgärd från det allmännas sida och måste därför vara omgärdad av starka rättssäkerhetsgarantier. Därför föreslås bland annat att det bara ska få beslutas om avstängning om den enskilde medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller inte uppfyllt sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Avstängningen ska inte heller vara generell utan begränsad till den förmån i vilken den enskilde lämnat oriktig eller vilseledande uppgift eller brustit i sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

3 Administrativa sanktioner i socialförsäkringsbalken

3.1 Inledning

Bedömningen är att socialförsäkringen bör kompletteras med administrativa sanktioner, se avsnitt 2.3.2 och 2.3.3. Socialförsäkringen utgör en betydande del av välfärdssystemen och handlar om att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionsnedsättning, ålderdom samt för familjer och barn. Socialförsäkringen omfattar bland annat sjukförsäkringen, den allmänna pensionen och pensionsrelaterade förmåner, föräldraförsäkringen samt bidrag till barnfamiljer. Socialförsäkringen regleras i huvudsak i socialförsäkringsbalken och administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Fondtorgsnämnden och Skatteverket. Det finns också EU-rättslig reglering och andra internationella regelverk som kan påverka socialförsäkringen och tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

I det här kapitlet lämnas förslag om administrativa sanktioner kopplade till socialförsäkringsbalkens förmåner. Inledningsvis föreslås att en enskild ska kunna påföras en sanktionsavgift. Därefter föreslås att en enskild under vissa förhållanden ska kunna stängas av från en förmån i socialförsäkringsbalken. Slutligen redogörs för vilka överklaganderegler som bör gälla, vissa rättssäkerhetsfrågor och var de nya reglerna bör införas.

3.2 Sanktionsavgift

3.2.1 Förutsättningar för sanktionsavgift

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift för den som

1. har lämnat en oriktig uppgift, eller
2. inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med socialförsäkringsbalken.

Detta gäller under förutsättning att

– den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten har lett till att myndigheten har betalat ut ersättning felaktigt eller med ett för högt belopp,

– den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken, som avser den som har lämnat den oriktiga uppgiften eller underlåtit att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten, och

– myndigheten inte har eftergett kravet på återbetalning helt.

En uppgift ska inte anses oriktig om

– uppgiften tillsammans med övriga uppgifter i ärendet har utgjort ett tillräckligt underlag för myndigheten att fatta ett riktigt beslut om ersättning,

– uppgiften är uppenbart orimlig, eller

– uppgiften inte lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den förmån som kravet på återbetalning avser.

Skälen för utredningens förslag

En sanktionsavgift förutsätter att myndigheten beslutat om återbetalning av ersättning

Det huvudsakliga syftet med att införa en sanktionsavgift i socialförsäkringen är att motverka felaktiga utbetalningar. En

sanktionsavgift kan ha en avskräckande effekt och därigenom öka benägenheten hos enskilda att lämna riktiga uppgifter och uppfylla sina skyldigheter. En sanktionsavgift kan också bidra till att tydliggöra den enskildes personliga ansvar och ytterligare manifestera det allmännas syn på vikten av att enskilda lämnar riktiga uppgifter i sina kontakter med myndigheterna. Det är dock viktigt att hålla fram att myndigheternas arbete med att identifiera felaktiga utbetalningar och ställa återkrav är helt avgörande för att motverka felaktiga utbetalningar. Att det fattas beslut om återbetalning är också avgörande för att sanktionsavgiften ska få avsedd effekt. Om den enskilde får ersättning felaktigt, men inte blir tvungen att betala tillbaka vad som utgått felaktigt utan endast behöver betala en sanktionsavgift skulle betydelsen av sanktionen minska avsevärt. Effekten av ett system med sanktionsavgift är alltså helt beroende av ett effektivt system för att besluta om återbetalning och återkrav. Av ändamålsskäl är det därför rimligt att konstruera systemet med sanktionsavgift som en del av den befintliga hanteringen av återbetalning av felaktiga utbetalningar.

Ett beslut om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning utgår i flertalet fall från att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det är logiskt att låta systemet med sanktionsavgift bygga på samma utgångspunkter. Den utredning som myndigheten gör inom ramen för ärendet om återbetalning kan då handläggningssmässigt samordnas med ärendet om sanktionsavgift.

Genom att systemet med sanktionsavgift knyts till förfarandet för återkrav av felaktiga utbetalningar skapas således förutsättningar för en kostnadseffektiv sanktion. Andra sätt att konstruera ett system med sanktionsavgift skulle kräva helt nya verksamhetsprocesser och kompetenser hos de beslutande myndigheterna. Systemet skulle i sådana fall inte bli kostnadseffektivt.

Sanktionsavgift kräver felaktig utbetalning på grund av oriktig uppgift eller underlåtenhet att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldighet

För att det ska bli aktuellt med ett beslut om sanktionsavgift föreslås att det ska krävas att den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten enligt socialförsäkringsbalken, ska ha lett till att myndigheten har betalat

ut ersättning felaktigt eller med ett för högt belopp. Den felaktiga utbetalningen ska också omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken. För att bli föremål för en sanktionsavgift måste den enskilde således ha fått ett beslut om återbetalning riktat mot sig.

Vanligen kommer beslutet om återbetalning vara fattat enligt 108 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken. Enligt den bestämmelsen ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten besluta om återbetalning av ersättning om en enskild har orsakat att ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Förutsättningarna för ett beslut om återbetalning enligt den bestämmelsen sammanfaller alltså med de grundläggande förutsättningarna för ett beslut om sanktionsavgift.

Det finns dock inget hinder mot att ett beslut om återbetalning till följd av strikt återbetalningsansvar också kan leda till en sanktionsavgift. Strikt ansvar att betala tillbaka felaktigt utbetald ersättning kan gälla exempelvis för underhållsstöd och bostadsbidrag enligt 108 kap. 8 och 9 §§ socialförsäkringsbalken. En sanktionsavgift kräver även i de situationerna att den enskilde har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Om ett återkrav grundas på ett strikt ansvar för återbetalning av felaktigt utbetald ersättning måste alltså myndigheten i ärendet om sanktionsavgift pröva om den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Om så bedöms vara fallet måste myndigheten även ta ställning till om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har orsakat den felaktiga utbetalning som avses med återkravet.

Eftergift av återkravet påverkar om sanktionsavgift kan tas ut

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har möjlighet att helt eller delvis efterge ett beslut om återbetalning om det finns särskilda skäl. Eftergift av ett beslut om återbetalning sker i regel för att anpassa återbetalningens storlek till den återbetalningsskyldiges

ekonomiska och sociala situation. Eftergiften kan bland annat fungera som ett led i en social rehabilitering. Med detta i beaktande görs bedömningen att det skulle vara oskäligt att påföra den enskilde en sanktionsavgift i ett fall där myndigheten funnit att det finns särskilda skäl för att helt efterge beslutet om återbetalning. Om den beslutande myndigheten funnit att det föreligger särskilda skäl för att helt efterge ett beslut om återbetalning kan beslutet om återbetalningsskyldighet därför inte ligga till grund för någon sanktionsavgift.

Den beslutande myndigheten har bevisbördan

Vid ett beslut om återbetalning är det den beslutande myndigheten som har bevisbördan för att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Myndigheten har även bevisbördan för att den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten, har orsakat den felaktiga utbetalningen. Eftersom en sanktionsavgift bygger på ett beslut om återbetalning kan sanktionsavgift bara komma i fråga i de fall där myndigheten har uppfyllt den bevisbörda som vilar på myndigheten i ärendet om återbetalning. Att ett beslut om sanktionsavgift förutsätter att myndigheten har uppfyllt denna bevisbörda skapar förutsättningar för en rättssäker prövning av om en sanktionsavgift ska påföras den enskilde.

I förmåner där det gäller ett strikt återbetalningsansvar kommer myndigheten först i samband med frågan om sanktionsavgift att utreda om den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Myndigheten bör även här ha bevisbördan för att den enskilde lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet och för att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det beviskrav som läggs på myndigheten bör vara samma som det beviskrav som gäller vid motsvarande prövning i ett ärende om återbetalning.

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift om förutsättningarna för det är uppfyllda

För att uppnå fördelarna med att konstruera systemet med sanktionsavgift i nära anslutning till befintliga förfaranden för återbetalning bör samma myndighet handlägga och besluta i båda frågorna. Det föreslås alltså att den myndighet som fattar beslutet om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning också är den myndighet som ska fatta beslutet om sanktionsavgift.

För att sanktionsavgiften ska få genomslag är det viktigt att den tillämpas fullt ut. Den beslutande myndigheten ska alltid, i enlighet med vad som redan gäller för bestämmelserna om återbetalning, besluta om en sanktionsavgift om förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda. I detta sammanhang finns det dock anledning att påminna om att det kan finnas hinder mot att besluta om en sanktionsavgift i ett visst fall med hänsyn till förbudet mot dubbla förfaranden, se avsnitt 3.3.

Vad som avses med en oriktig uppgift

En uppgift är oriktig om den inte överensstämmer med verkligheten. I vissa fall är det enkelt att avgöra om en uppgift är oriktig eller inte, till exempel om det gäller en uppgift om att någon har avstått från att arbeta en viss dag när personen i fråga i själva verket har arbetat. I andra situationer är frågan om en uppgift är oriktig inte lika självklar. Det gäller främst uppgifter som innefattar en bedömning, till exempel när någon ska lämna uppgift om sin arbetsförmåga eller uppskatta en framtida inkomst. Att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten gör en annan bedömning än vad den enskilde har gjort, eller att en uppskattad inkomst senare visar sig inte stämma, innebär inte alltid att den enskilde lämnat en oriktig uppgift. Om de uppgifter som den enskilde har lämnat tydligt avviker från vad som framgår av myndighetens utredning kan det dock tyda på att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift. En bedömning måste alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet och särskild hänsyn bör tas till varför myndighetens bedömning avviker från den enskildes. Något som kan tala emot att en enskild har lämnat en oriktig uppgift är om det till exempel finns utförliga och trovärdiga uppgifter om hur den enskilde har landat i

en viss slutsats och om det finns dokumentation till stöd för att den enskildes bedömning är rimlig. I dessa situationer kan det också finnas skäl att fundera kring om myndigheten har fullgjort sin utredningsskyldighet i samband med att den beslutade att bevilja den enskilde ersättningen.

En uppgift ska inte anses oriktig om uppgiften tillsammans med övriga uppgifter i ärendet har utgjort ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut om ersättning. I en sådan situation har myndigheten haft underlag för att fatta ett korrekt beslut och den felaktiga utbetalningen beror därmed på att myndigheten gjort en felaktig bedömning av rätten till ersättning utifrån det tillgängliga underlaget. Det ska inte drabba den enskilde.

En uppgift ska inte heller anses oriktig om den är uppenbart orimlig. Här avses uppgifter som är så anmärkningsvärda att de medför en utökad utredningsskyldighet för den handläggande myndigheten. Ett exempel på en sådan uppgift kan vara om en enskild av misstag har skrivit för många eller för få nollor i en inkomstuppgift så att inkomsten blir anmärkningsvärt hög eller låg, eller om en uppgift av något annat skäl framstår som klart oförenlig med verkligheten. Om en felaktig utbetalning har gjorts i en sådan situation har myndigheten inte uppfyllt sin utredningsskyldighet. I ett sådant fall ska den enskilde inte drabbas av någon sanktionsavgift.

En uppgift ska inte heller anses oriktig om den inte har lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den förmån som avses med beslutet om återbetalning. Prövningen av om någon ska påföras en sanktionsavgift behöver utformas med hänsyn till att en sanktionsavgift är att likställa med ett straff. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att tillgodose kravet på förutsebarhet för den enskilde. Den som lämnar en oriktig uppgift ska kunna överblicka konsekvenserna av detta. Vissa beslut kan bygga på uppgifter som den enskilde lämnat till en annan myndighet än den som beslutar om den aktuella ersättningen. Sådana uppgifter ska inte ligga till grund för en sanktionsavgift. Inte heller ska en uppgift som till exempel har lämnats i ett ärende om sjukpenning per automatik kunna läggas till grund för beslut om sanktionsavgift med anledning av felaktigt utbetald livränta. Däremot kan det hända att en enskild i en ansökan om en viss förmån hänvisar till uppgifter som finns i ett annat ärende som avser en annan förmån. Uppgiften ska då, genom hänvisningen, anses ha lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut.

I sammanhanget bör även noteras att om den enskilde har blivit uppmärksammas på att en uppgift, som har lämnats till en annan myndighet eller i ett annat ärende, ligger till grund för myndighetens bedömning kan det väcka den enskildes uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Om den skyldigheten då inte uppfylls kan det av den orsaken finnas skäl att ta ut en sanktionsavgift.

Ofta strävar myndigheterna efter att det ska finnas en och samma källa för varje uppgift och att myndigheterna ska dela uppgifter i stället för att enskilda ska lämna uppgifter varje gång den enskilde ansöker om en förmån. Principen om en uppgiftskälla minskar risken för felaktiga utbetalningar såvida den registrerade uppgiften är riktig. Är den registrerade uppgiften oriktig ökar i stället risken för felaktiga utbetalningar markant. Det är därför av betydelse att det för den enskilde klart framgår vilka uppgifter som ligger till grund för ett beslut om en förmån så att den enskilde kan uppfylla en uppgiftsskyldighet om någon uppgift inte är riktig.

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten föreslås alltså besluta om en sanktionsavgift för den som har orsakat en felaktig utbetalning genom att bland annat ha lämnat en oriktig uppgift. Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i ärendet om återbetalning har gjort bedömningen att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift bör den bedömningen också ligga till grund för myndighetens beslut om sanktionsavgift. Det behöver alltså inte göras någon ny bedömning i den delen när myndigheten beslutar om sanktionsavgift. Den praxis som har utvecklats i frågan om oriktiga uppgifter avseende beslut om återbetalning enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken bör därför vara av betydelse vid bedömningen av om det finns förutsättningar att påföra en sanktionsavgift till följd av en oriktig uppgift.

I de förmåner där den enskilde har ett strikt ansvar för att återbetala en felaktig utbetalning förutsätter ett beslut om sanktionsavgift att myndigheten gör en särskild prövning av frågan om den enskilde har lämnat en oriktig uppgift. Även i dessa fall kan myndigheten utgå från den praxis som har utvecklats i fråga om oriktiga uppgifter avseende återbetalningar.

Uppgifts- och anmälningsskyldigheten enligt socialförsäkringsbalken

Som tidigare har redogjorts för ska en sanktionsavgift inte bara påföras när den enskilde har lämnat en oriktig uppgift, utan även när den enskilde inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med vad som följer av socialförsäkringsbalken.

Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning. Detta följer av 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Uppgiftsskyldigheten gäller vid ansökan om en förmån men även därefter och så länge den enskilde mottar ersättning.

Skyldigheten för den enskilde att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning kompletteras av skyldigheten att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. Anmälningsskyldigheten regleras i 110 kap. 46–51 §§ socialförsäkringsbalken. Där ges exempel på omständigheter som utlöser en skyldighet för den enskilde att informera myndigheten om ändrade förhållanden. Som exempel på ändrade förhållanden anges bosättning i Sverige eller utlandsvistelse, bostadsförhållanden, civilstånd, vårdnad och sammanboende med vuxen eller barn, inkomstförhållanden och förmögenhetsförhållanden. Syftet med de exempel som ges i lagtexten är att ge en bild av vad som avses med den försäkrades anmälningsskyldighet.

Det är inte alltid enkelt att avgöra när det inträder en skyldighet för den enskilde att lämna en uppgift eller att anmäla ändrade förhållanden. Myndigheten har bevisbördan för att det uppkommit en uppgifts- eller anmälningsskyldighet som den enskilde inte har uppfyllt. Om myndigheten uppfyller sin bevisbördan är utgångspunkten att underlåtenheten kan ligga till grund för en sanktionsavgift även om den enskilde inte varit medveten om en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Myndigheten ska vid bedömningen av om det finns förutsättningar att sätta ned avgiften ta hänsyn till den enskildes svårighet att till exempel förstå att denne har haft en skyldighet att informera myndigheten om ändrade förhållanden, se avsnitt 3.2.5.

Sanktionsavgift förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet

Ett beslut om en sanktionsavgift bör inte förutsätta att den som påförs avgiften har lämnat en oriktig uppgift uppsåtligen, dvs. medvetet. Detsamma bör gälla i fråga om underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken. En enskild ska kunna bli påförd en sanktionsavgift även om denne inte förstått att den varit skyldig att informera myndigheten om en viss omständighet eller inte varit medveten om skyldigheten. Det bör inte heller krävas att den enskilde har varit oaktsam i förhållande till skyldigheten att lämna riktiga uppgifter. Det är tillräckligt att någon har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken. Den sanktionsavgift som föreslås bygger således på ett strikt ansvar.

Det kan framstå som strängt att ålägga den enskilde ett strikt ansvar. Alternativet skulle vara att införa ett subjektivt rekvisit som kräver att den enskilde ska ha agerat medvetet eller av oaktsamhet. Det är dock rimligt att låta förslagen bygga på ett strikt ansvar. Ett strikt ansvar kommer sannolikt att leda till ett ökat antal korrekta beslut och utbetalningar, eftersom det strikta ansvaret tydligt inskärper vikten av att den enskilde uppfyller sina skyldigheter och lämnar riktiga och fullständiga uppgifter till myndigheterna. Ett strikt ansvar kan därigenom bidra till att allmänhetens förtroende för välfärdssystemen stärks. Ett strikt ansvar bör också bidra till att myndigheterna som utgångspunkt även fortsättningsvis ska kunna ta de uppgifter som enskilda lämnar för riktiga. Detta är i sin tur positivt för alla som lämnar riktiga uppgifter och som vill göra rätt, i och med att ärendena därmed kan handläggas på ett enkelt och smidigt sätt.

En sanktionsavgift som bygger på ett strikt ansvar träffar också den som inte agerat medvetet och som inte heller kan lastas för att ha varit oaktsam. Många som omfattas av förmånerna i socialförsäkringsbalken är enskilda som kan ha svårt att sätta sig in i förutsättningarna för rätten till de olika förmånerna. En del av de felaktiga utbetalningarna beror därmed på att den enskilde saknar förutsättningar att uppfylla en uppgifts- och anmälningsskyldighet.

Flera remissinstanser har i sina yttranden över förslagen i 2021 års bidragsbrottsutredning pekat på att en sanktionsavgift som bygger på ett strikt ansvar kan slå hårt mot fysiska personer som av

olika skäl har svårt att förstå information och att uppfylla sina skyldigheter mot myndigheterna, trots en vilja att göra rätt. Denna kritik är befogad. Därför föreslås att en oriktig uppgift eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet inte ska medföra någon sanktionsavgift om myndigheten upptäckt felet och någon felaktig utbetalning därmed inte skett, se avsnitt 3.2.2. Hänsyn ska också tas till den enskildes svårigheter att uppfylla en uppgifts- och anmälningsskyldighet vid bedömningen av om sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis, se avsnitt 3.2.5. Det finns skäl att i sammanhanget lyfta fram det ansvar som vilar på myndigheterna genom deras service- och utredningsskyldighet, se nedan.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens service- och utredningsskyldighet

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens service- och utredningsskyldighet är av grundläggande betydelse för att enskilda ska få de förmåner som de har rätt till och för att undvika felaktiga utbetalningar. Service- och utredningsskyldigheten är av betydelse även för att undvika att den som vill göra rätt ändå drabbas av en sanktionsavgift.

Som tidigare konstaterats är en sanktionsavgift ett straff i Europakonventionens mening, se avsnitt 2.2.1. En sanktionsavgift kan påföras en enskild även om regelöverträdelsen skett omedvetet och utan avsikt att tillskansa sig ersättning som den enskilde inte har rätt till. Många som ansöker om ersättningar från socialförsäkringen är sjuka eller äldre och kan på grund av detta eller av andra skäl ha svårt att på egen hand ta till vara sina intressen och lämna riktiga uppgifter till myndigheter i rätt tid. Det är alltså viktigt att myndigheterna hjälper den enskilde att göra rätt.

Myndigheternas serviceskyldighet regleras i 6 § förvaltningslagen (2017:900). Av bestämmelsen följer att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att denne kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till bland annat den enskildes behov av hjälp. En myndighet ska också, enligt 23 § förvaltningslagen och 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken, se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och

påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar sin ansökan. När det gäller förmåner som inte kräver någon ansökan bör myndighetens service- och utredningsskyldighet innebära att myndigheten ska informera den enskilde om de uppgifter som ligger till grund för ett ersättningsbeslut och om betydelsen av att anmäla ändrade förhållanden.

Om myndigheten har brutit i sin service- eller utredningsskyldighet kan det leda till bedömningen att den enskilde inte lämnat någon oriktig uppgift, eller inte underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, och därmed inte orsakat den felaktiga utbetalningen.

Om myndigheten har brutit i sin service- eller utredningsskyldighet, men ändå finner att det finns förutsättningar för ett beslut om sanktionsavgift, kan myndighetens brister vara skäl för att helt eller delvis sätta ned sanktionsavgiften, se avsnitt 3.2.5.

Sanktionsavgift kan avse både juridiska och fysiska personer

En sanktionsavgift ska kunna påföras såväl en fysisk som en juridisk person.

Ett exempel på en förmån där det kan bli aktuellt med beslut om återbetalning och därmed även beslut om sanktionsavgift mot juridiska personer är assistansersättningen. Den som anordnar assistansen ska lämna uppgifter till Försäkringskassan, bland annat tidsredovisning för den utförda assistansen. Assistansersättningen kan betalas ut till assistansanordnaren i stället för till den person som förmånen avser. Om en felaktig utbetalning orsakats av oriktiga uppgifter, eller underlåtenhet att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten, från en assistansanordnare kan anordnaren bli föremål för återkrav av ersättning som denne har fått del av. En anordnare av assistans kan vara en juridisk person och det finns inget hinder mot att i ett sådant fall påföra den juridiska personen en sanktionsavgift.

Uppgifter som lämnas av ombud, gode män, förvaltare och vårdnadshavare

Vanligtvis är det den som ansöker om en förmån som har lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det förekommer dock att den som ansöker om en förmån tar hjälp av ett ombud. I ett sådant fall får den enskilde normalt anses vara den som har lämnat en oriktig uppgift, om en sådan finns i ansökan.

I praxis i ärenden om återbetalning anses den som har god man eller förvaltare inte själv ha lämnat den uppgift som lämnats av den legala ställföreträdaren. Om den gode mannen eller förvaltaren lämnat en oriktig uppgift anses huvudmannen därför inte ha orsakat den felaktiga utbetalningen. I praxis har återkrav mot den som har god man eller förvaltare grundats på att denne insett eller skäligen borde ha insett den felaktiga utbetalningen, se bestämmelsen i 108 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning i ett ärende om sanktionsavgift. Det innebär att om bedömningen i ärendet om återbetalning är att den som har ställföreträdare inte själv anses ha lämnat den oriktiga uppgiften, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, så saknas också förutsättning att påföra denne en sanktionsavgift.

Återkrav riktas inte mot gode män eller förvaltare och de kan därmed inte heller bli föremål för en sanktionsavgift. Om oriktiga uppgifter som lämnats av en god man eller förvaltare ger anledning att misstänka bidragsbrott kan det finnas särskilda skäl för en anmälan till Polismyndigheten, se avsnitt 5.2.

En förälder som är vårdnadshavare eller en särskilt förordnad vårdnadshavare kan ansöka om en förmån för den underåriges räkning, till exempel underhållsstöd eller assistansersättning. Om vårdnadshavaren eller den särskilt förordnade vårdnadshavaren då lämnar en oriktig uppgift, eller underlåter att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, kan det bli aktuellt att påföra denne en sanktionsavgift. För att påföra en sanktionsavgift krävs att övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda, däribland att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten lett till en felaktig utbetalning av ersättning som omfattas av ett beslut om återbetalning. För att en sanktionsavgift ska kunna påföras

vårdnadshavaren eller den särskilt förordnade vårdnadshavaren i en sådan situation krävs att återkravet avser vårdnadshavaren eller den särskilt förordnade vårdnadshavaren.

3.2.2 Sanktionsavgift ska inte påföras om det inte skett någon felaktig utbetalning

Bedömning: En oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten enligt socialförsäkringsbalken, som inte lett till någon felaktig utbetalning bör inte medföra någon sanktionsavgift.

Skälen för utredningens bedömning

2021 års bidragsbrottsutrednings förslag

2021 års bidragsbrottsutredning föreslog att en enskild skulle kunna påföras en sanktionsavgift även om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, inte lett till någon felaktig utbetalning. Om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, inte hade orsakat någon felaktig utbetalning skulle ändå sanktionsavgift påföras om det hade funnits en risk för en felaktig utbetalning. Enligt 2021 års bidragsbrottsutredning hade det funnits en risk för felaktig utbetalning om det hade funnits en risk för att myndigheten inte skulle ha upptäckt den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, under sin normala handläggning av ärendet. I detta hänseende skiljde sig inte förslaget från den situation som är kriminaliserad i bidragsbrottslagen (2007:612).

2021 års bidragsbrottsutredning förutsåg en handlingsdirigerande effekt av att påföra en sanktionsavgift även i de fall där den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, inte resulterat i någon felaktig utbetalning. Utredningen eftersträvade också att tillämpningsområdet skulle spegla bidragsbrottslagen.

Det ska krävas en felaktig utbetalning för att påföra en sanktionsavgift

En sanktionsavgift i socialförsäkringen bedöms kunna bidra till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det mest effektiva sättet att motverka felaktiga utbetalningar är att myndigheterna fattar korrekta beslut från början. För att så ska ske är det av avgörande betydelse att myndigheterna tar sin service- och utredningsskyldighet på stort allvar. På så vis kan de hjälpa enskilda att lämna riktiga uppgifter och upptäcka oriktiga uppgifter innan de orsakat en felaktig utbetalning eller en utbetalning med för högt belopp. Det är mer effektivt att myndigheterna fokuserar på att säkerställa ett korrekt underlag för beslut om förmåner än att myndigheterna tar resurser i anspråk för att pröva frågan om sanktionsavgift i de fall där en oriktig uppgift, eller en enskilds underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, ändå inte lett till någon felaktig utbetalning.

Att införa en sanktionsavgift även för en oriktig uppgift eller underlåtenhet som inte orsakat någon felaktig utbetalning riskerar att förminska betydelsen av myndigheternas skyldighet att hjälpa den enskilde och att utreda ärenden i enlighet med deras beskaffenhet för att få fram ett tillräckligt beslutsunderlag. I denna del behöver det beaktas att det under senare år har underlättats för myndigheter – inbegripet Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – att utbyta och inhämta information, vilket har förbättrat möjligheterna att utreda ärenden.

Liksom 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag bygger förslagen om sanktionsavgift i denna promemoria på ett strikt ansvar som inte förutsätter att den enskilde agerat medvetet eller varit oaktsam. Flera remissinstanser har i sina yttranden över 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag pekat på att sanktionsavgifter som bygger på ett strikt ansvar kan slå hårt mot fysiska personer som av olika skäl har svårt att förstå information och att uppfylla sina skyldigheter mot myndigheterna, trots en vilja att göra rätt. Det har också förts fram att det finns en risk för att enskilda avstår från att ansöka om en förmån som de egentligen har rätt till av rädsla för att göra fel och riskera en sanktionsavgift. Det innebär i sin tur att det kan uppstå ett inte avsett underutnyttjande av förmåner. Denna kritik sätter fokus på ett reellt problem. Ett sätt att åtminstone delvis hantera problemet är att sanktionsavgift inte ska påföras i de fall då

en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, inte har orsakat någon felaktig utbetalning, och därmed inte heller någon monetär skada för det allmänna.

Att införa ett system med sanktionsavgift också i fall där felaktiga utbetalningar inte skett blir även i sig kostnadsdrivande eftersom ett sådant system inte skulle kunna knytas till förfarandena för återbetalning och återkrav, utan skulle kräva utveckling av bland annat helt nya handläggningsprocesser hos myndigheterna.

Mot denna bakgrund föreslås att en sanktionsavgift bara ska påföras om det skett en felaktig utbetalning som orsakats av en oriktig uppgift eller underlåtenhet att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten enligt socialförsäkringsbalken.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att förslagen inte innebär någon avkriminalisering av de gärningar som omfattas av bidragsbrottslagen. Förslaget hindrar därför i princip inte att myndigheterna även i fortsättningen gör en anmälan till Polismyndigheten om de misstänker brott i ett fall där den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, inte lett till någon felaktig utbetalning. I en sådan situation finns det i regel särskilda skäl för en anmälan om brott eftersom regelöverträdelsen annars inte alls skulle ge upphov till någon sanktion, se avsnitt 5.2.

3.2.3 Samordning med förfarandet för återbetalning

Förslag: Förfarandet för påförande av sanktionsavgift ska i så stor utsträckning som möjligt samordnas med förfarandet för återbetalning.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen om sanktionsavgift bygger i likhet med återbetalningsreglerna på att den enskilde har lämnat oriktig uppgift eller har underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det är därför effektivt att de båda frågorna handläggs i ett sammanhang och att beslut om återbetalning och sanktionsavgift fattas samtidigt. Många av de överväganden som

görs vid beslut om återkrav och beslut om sanktionsavgift kommer vara desamma eller i alla fall likartade. Genom samordning blir det också tydligt för den enskilde att det är samma oriktiga uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken som ligger till grund för både beslutet om återbetalning och beslutet om sanktionsavgift. Därigenom får den enskilde också en samlad information om konsekvenserna av det oriktiga uppgiftslämnandet, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. På så vis blir det också tydligt att reformen innebär en kraftig skärpning av det allmännas syn på oriktigt eller uteblivet uppgiftslämnande som leder till en felaktig utbetalning.

3.2.4 Sanktionsavgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiften ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet, men minst 4 procent av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp) och högst 125 procent av det prisbasbeloppet (maximibelopp).

Om myndigheten beslutat om eftergift av delar av kravet på återbetalning ska sanktionsavgiften beräknas på vad som därefter återstår av kravet på återbetalning.

Skälen för utredningens förslag

Sanktionsavgiftens relation till det återkrävda beloppet

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten föreslås besluta om en sanktionsavgift för den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med vad som följer av socialförsäkringsbalken.

En förutsättning för att myndigheten ska kunna fatta beslut om en sanktionsavgift är att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har lett till att myndigheten beslutat om återbetalning av den felaktigt utbetalda ersättningen. Storleken på sanktionsavgiften bör

stå i proportion till dels det allvar med vilket det allmänna ser på oriktigt uppgiftslämnande, dels det återkrävda beloppets storlek. Sanktionsavgiften ska därför som utgångspunkt beräknas som en procentandel av det återkrävda beloppet. Om myndigheten beslutat om eftergift av delar av kravet på återbetalning bör underlaget för sanktionsavgiften vara vad som därefter återstår av återkravet. Därigenom kommer sanktionsavgiften ha förutsättningar att uppfylla kravet på proportionalitet. Denna bedömning utgår från att beslutet om återbetalning avser den felaktiga utbetalning som den enskilde orsakat. En sanktionsavgift ska alltså bara beräknas på ett återkrav som avser en felaktig utbetalning som orsakats av den enskilde.

Det är svårt att finna några givna hållpunkter att ta fasta på vid bestämmandet av hur stor andel av återkravet som en sanktionsavgift ska motsvara. Detta är i stället en fråga om en avvägning mellan dels syftet med en sanktionsavgift, det vill säga att avskräcka enskilda från att lämna oriktiga uppgifter eller inte uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, dels konsekvenserna för dem som drabbas av en sanktion. Efter en sådan avvägning föreslås att sanktionsavgiften ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet vilket är ett betydande tillägg på det totala återkravet. Det kan leda till att sanktionsavgiften får en handlingsdirigerande effekt. 2021 års bidragsbrottsutredning utgick från utformningen av skattetillägget och från det förslag som gjordes i SOU 2011:3 där en nivå om 20 procent föreslogs. 2021 års bidragsbrottsutredning menade dock att det vore lämpligt att tillämpa en något högre nivå för att inskräpa vikten av att lämna riktiga uppgifter och föreslog en nivå om 25 procent. I denna del görs ingen annan bedömning än vad 2021 års bidragsbrottsutredning gjorde. Den utredningens analys och slutsats delas i allt väsentligt.¹⁶

Även om en sanktionsavgift som uppgår till 25 procent av det återkrävda beloppet som utgångspunkt uppfyller kravet på proportionalitet kan det vara så att en sådan avgift i det enskilda fallet framstår som orimlig i proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet, eller till den underlåtenhet som lett till att avgiften ska tas ut. I en sådan situation ska avgiften sättas ned, se avsnitt 3.2.5.

2021 års bidragsbrottsutredning föreslog inget lägsta eller högsta belopp för en sanktionsavgift. Utredningen ansåg att sanktionsavgiften skulle vara proportionerlig i förhållande till det felaktigt

¹⁶ SOU 2022:37 s. 500 f.

utbetalda belopp som ligger till grund för sanktionsavgiften. Därtill menade utredningen att ett högsta eller lägsta belopp för en sanktionsavgift kunde medföra oönskade tröskeffekter. I denna promemoria görs en annan bedömning.

Sanktionsavgiftens minimi- respektive maximibelopp

Utgångspunkten för en sanktionsavgift är att den ska vara handlingsdirigerande. Den ska avskräcka enskilda från att lämna oriktiga uppgifter, eller att inte uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med vad som följer av socialförsäkringsbalken. Om sanktionsavgiften är för låg finns det en risk att den handlingsdirigerande effekten uteblir. Som exempel kan nämnas att ett återkrav på 1 000 kronor, om något lägsta belopp inte införs, innebär en sanktionsavgift på 250 kronor. Bedömningen är att en konsekvens måste vara mer kraftfull för att få effekt.

Det bör därför finnas ett lägsta belopp som en sanktionsavgift ska bestämmas till. Ett sådant belopp kan fastställas antingen genom att ange ett exakt belopp i lagtext, eller genom att knyta an till prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Många sanktionsavgifter som regleras i svensk rätt tas ut med belopp som anges direkt i lagtext, till exempel sanktionsavgifter enligt livsmedelslagen (2006:804), fiskelagen (1993:787) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Byggsanktionsavgifter är exempel på en sanktionsavgift som i stället knyter an till prisbasbeloppet.¹⁷

Det är bättre att bestämma ett lägsta belopp utifrån prisbasbeloppet än att i lagtext ange ett exakt belopp, eftersom prisbasbeloppet räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget. På så sätt blir beloppet rimligt i förhållande till den allmänna prisutvecklingen framöver, utan att det behövs några ändringar i lagtext.

För att sanktionsavgiften ska vara handlingsdirigerande och avskräckande ska en sanktionsavgift uppgå till minst fyra procent av prisbasbeloppet. Det är det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas som ska användas. Med 2025 års prisbasbelopp motsvarar det 2 352 kronor. Mot detta kan invändas

¹⁷ Se 9 kap. plan- och byggförordningen (2011:338).

att konsekvensen rent procentuellt blir olika för olika överträdelser och att det uppstår en tröskeleffekt på så sätt att alla återkrav som understiger cirka 9 000 kronor kommer att leda till en sanktionsavgift på 2 352 kronor. För återkrav som understiger cirka 9 000 kr kommer sanktionsavgiften att utgöra mer än 25 procent av det återkrävda beloppet. En sådan tröskeleffekt är godtagbar eftersom tanken är att den enskilde ska få en sanktionsavgift vid ett enstaka tillfälle och därefter ändra sitt beteende. För att en sanktionsavgift ska få denna avskräckande effekt krävs att sanktionsavgiften är kännbar för de allra flesta, det vill säga även för den som orsakat en mindre felaktig utbetalning. En sanktionsavgift på fyra procent av prisbasbeloppet fungerar avskräckande. Genom en lägsta avgift tydliggörs också det allvar med vilket det allmänna ser på oriktiga uppgifter oavsett hur liten den felaktiga utbetalningen blir. Det går också att hävda att en lägsta avgift bättre korresponderar mot hela kostnaden för det allmänna – som i dessa situationer överstiger det felaktigt utbetalda beloppet – vid felaktiga utbetalningar som orsakas av enskilda. I kostnaden för det allmänna ligger bland annat kostnader för återkrav och kostnaden för arbetet med att påföra den enskilde en sanktionsavgift samt den minskade tilltro till trygghetssystemen som bidragsbrott medför.

Beloppet baserat på fyra procent av prisbasbeloppet är å andra sidan inte så högt att sanktionsavgiften i sig riskerar att försätta den enskilde i en ekonomiskt långsiktigt utsatt situation. Sanktionsavgiften löper inte heller med ränta, i likhet med hur det fungerar med böter, vilket ger utrymme för en något högre sanktionsavgift eftersom beloppet inte växer vid svagare betalningsförmåga.

Ett lägsta belopp tillämpas även i andra sammanhang, som exempelvis vid miljöstraffavgifter där ett lägsta belopp om 1 000 kronor gäller. I kollektivtrafiken tas ofta en hög procentuell avgift ut för att verka handlingsdirigerande. Storstockholms Lokaltrafik tillämpar exempelvis en tilläggsavgift om 1 850 kronor utöver biljettpris på 43 kronor för vuxna som ertappas med att åka utan giltig biljett.

Sammantaget görs bedömningen att även med ett lägsta belopp om fyra procent av prisbasbeloppet blir sanktionsavgiften som utgångspunkt en proportionerlig reaktion från det allmänna mot dem som genom att ha lämnat oriktiga uppgifter, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, orsakat en felaktig

utbetalning. Om det uppstår situationer där en sanktionsavgift på fyra procent av prisbasbeloppet i det enskilda fallet framstår som oskälig ska det hanteras inom ramen för reglerna om nedsättning av sanktionsavgift, se avsnitt 3.2.5.

Utöver ett lägsta belopp bör det också sättas en gräns för en högsta sanktionsavgift. Ett skäl för det är att en sanktionsavgift är att betrakta som ett straff. Det finns därför anledning att av rätts-säkerhetsskäl tydliggöra vilka konsekvenser en regelöverträdelse kan få. På så sätt blir det förutsebart för en enskild vilket eventuellt straff en gärning kan leda till. Ett högsta belopp bör, av samma skäl som angetts vad gäller lägsta belopp, bestämmas utifrån prisbasbeloppet.

För att avgöra vilket högsta belopp som ska gälla kan vissa försiktiga jämförelser göras med straffrättens system med dagsböter. En dagsbot kan bestämmas till högst 1 000 kronor och maximalt antal dagsböter som kan dömas ut är 150. Om det är fråga om flera brott är högsta nivån 200 dagsböter. Det medför ett högsta bötesbelopp om sammanlagt 150 000 eller 200 000 kronor.

För att bestämma ett högsta belopp för en sanktionsavgift kan ledning även sökas i vad som brukar bedömas som ett grovt bidragsbrott. Detta mot bakgrund av förslaget om att grova bidragsbrott fortsatt ska polisanmälas och få en straffrättslig påföljd och alltså som utgångspunkt inte medföra någon sanktionsavgift. Var gränsen för grovt bidragsbrott går är inte självklar, men enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2021:8 bör ett brott kunna bedömas som grovt om beloppet vid en enskild utbetalning överstiger fem prisbasbelopp, det vill säga 294 000 kronor för år 2025. I ärenden som rör bidragsbrott är det ytterst sällan som en enskild utbetalning överstiger ett sådant belopp. Det är däremot inte lika ovanligt att det sammanlagda återkrävda beloppet från en enskild överstiger detta.

Mot den bakgrunden bör ett högsta belopp för en sanktionsavgift bestämmas utifrån gränsen för grovt bidragsbrott eftersom grovt bidragsbrott kommer att få en straffrättslig påföljd även i fortsättningen. En sanktionsavgift motsvarande 25 procent av fem prisbasbelopp för 2025 ger en sanktionsavgift på 73 500 kronor. Förslaget är därmed att ett högsta belopp för en sanktionsavgift bör bestämmas till 125 procent av ett prisbasbelopp, vilket 2025 motsvarar 73 500 kronor.

Genom att bestämma att en sanktionsavgift som lägst ska uppgå till fyra procent av prisbasbeloppet och som högst till 125 procent av prisbasbeloppet blir storleken på en sanktionsavgift mer förutsebar. Beloppsgränserna ger också förutsättningar för en proportionerlig avgift i relation till det syfte som en sanktionsavgift har.

3.2.5 Nedsättning av sanktionsavgift

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om

1. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, som har lett till att en sanktionsavgift ska tas ut, kan antas bero på ålder, hälsa, eller liknande förhållanden.

2. en oskäligt lång tid har gått sedan den som sanktionsavgiften avser fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne.

3. sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten.

Om en tillämpning av denna bestämmelse leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet ska avgiften sättas ned helt.

Skälen för utredningens förslag

Sanktionsavgiften ska sättas ned om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp

Förslagen bygger på att en enskild kan påföras en sanktionsavgift utifrån ett strikt ansvar. Det betyder att en sanktionsavgift ska tas ut även om den som lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, varken har gjort det medvetet eller av vårdslöshet. Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av den

ersättning som betalats ut felaktigt med anledning av den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten är utgångspunkten således att det finns förutsättningar att besluta om sanktionsavgift. Detta innebär att omständigheter av subjektiv karaktär som har samband med den enskilde inte beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift. Inom ramen för beslut om återbetalning görs också en bedömning av om det finns skäl till eftergift. Att basera systemet med sanktionsavgift på ett strikt ansvar och på att ett beslut om återbetalning fattats framstår som rimligt utifrån önskemålet om att det allmänna genom lagstiftningen ska inskräpa ansvaret enskilda har att alltid lämna riktiga uppgifter och uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Frågan kan då ställas varför det finns behov av en möjlighet att sätta ned en sanktionsavgift. Det kan inledningsvis noteras att det rör sig om olika beslut som har olika syften. Beslut om återbetalning av felaktiga utbetalningar och eventuell eftergift av sådan återbetalning bygger på att reparera en tidigare skada där den enskilde fått ett felaktigt utbetalt belopp. Orsakerna till en felaktig utbetalning kan vara flera. En sanktionsavgift handlar däremot om att utdöma ett straff som konsekvens av en regelöverträdelse. Det finns därför ett behov att pröva nedsättningsgrunderna i förhållande till den överträdelse som sanktionsavgiften avser. Prövningen av om en sanktionsavgift ska sättas ned måste också göras med beaktande av att en sanktionsavgift har en straffrättslig karaktär. Detta gäller trots att det finns vissa likheter mellan de omständigheter som kan beaktas vid en prövning av eftergift av återbetalningsskyldighet och vid en prövning av nedsättning av beslutad sanktionsavgift. När en myndighet beslutar om en sanktionsavgift måste det även finnas möjlighet att ta subjektiva hänsyn för att ett beslut ska vara proportionerligt. För att administrativa sanktioner ska uppfylla Europakonventionens krav på rättssäkerhet krävs vidare att det finns möjlighet till en nyanserad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den bedömningen får inte vara för restriktiv. Den får inte heller vara schabloniserad eller alltför schematisk. En avgift ska kunna sättas ned när avgiften framstår som oskäligen i det enskilda fallet.

Mot denna bakgrund föreslås att de beslutande myndigheterna ska besluta om hel eller delvis nedsättning av sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. En sanktionsavgift

kan vara oskälig om den till exempel leder till att en enskild straffas orimligt hårt i förhållande till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet, eller om det finns omständigheter som innebär att det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten framstår som helt eller delvis ursäktlig.

Mot bakgrund av detta föreslås en skyldighet för den beslutande myndigheten att sätta ned avgiften på grund av oskälighet. Det innebär att myndigheten ska göra en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska myndigheten beakta såväl omständigheter hänförliga till den enskilde som omständigheter hänförliga till myndighetens handläggning.

Myndigheten ska också beakta om ett beslut om sanktionsavgift riskerar att gå ut över ett barn, till exempel genom att en vårdnadshavare försätts i en svår ekonomisk situation och därigenom får svårt att tillgodose barnets behov.

Det kan finnas skäl för en mer generös nedsättningsbedömning i fråga om en enskild som för första gången har lämnat oriktiga uppgifter, eller underlåtit att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, än för en enskild som har gjort det vid tidigare tillfällen.

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska myndigheten alltid göra en bedömning av om det finns skäl att sätta ned avgiften. Det innebär att myndigheterna på eget initiativ ska beakta sådant som talar för nedsättning. Däremot behöver myndigheterna inte själva aktivt leta efter omständigheter som talar för nedsättning, om det inte finns något som tyder på att det finns sådana omständigheter. Om det inte finns några omständigheter som talar för nedsättning i det underlag som myndigheten har ankommer det på den enskilde att föra fram sådana omständigheter för att nedsättning ska bli aktuellt. Det ankommer dock på myndigheten att upplysa om möjligheten till nedsättning och i samband med det lämna allmän information om förutsättningarna för nedsättning samt ge den enskilde tillfälle att komma in med eventuella uppgifter som talar för att sanktionsavgiften ska sättas ned.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en full sanktionsavgift är det vissa omständigheter som särskilt ska beaktas. Att ange sådana omständigheter i författningstexten underlättar för

enskilda beslutsfattare och bidrar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av möjligheten till nedsättning. Det är dock inte möjligt att förutse och exemplifiera alla de situationer där nedsättning kan kunna komma i fråga. Det kan bli aktuellt att sätta ned en sanktionsavgift även på grund av andra omständigheter än de som särskilt anges i bestämmelsen.

Ålder, hälsa eller liknande förhållanden

En omständighet som alltid bör beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift är om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, som lett till att en sanktionsavgift ska tas ut, kan antas bero på ålder, hälsa eller liknande förhållanden.

Att en oriktighet eller underlåtenhet "kan antas bero på" vissa omständigheter innebär att det för nedsättning inte krävs full bevisning om orsakssambandet mellan den åberopade omständigheten och den konstaterade oriktigheten eller underlåtenheten.

Hög ålder eller dålig hälsa kan göra det svårare för en person att uppfylla sina skyldigheter. Även om en person får information från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om vilka skyldigheter denne har, kan en äldre eller sjuk person i vissa fall ha svårt att ta till sig informationen eller att följa den. En person kan också ha en kognitiv funktionsnedsättning som gör att den har svårt att förstå vilka regler som gäller eller vad reglerna innebär. Om någon av en sådan anledning missbedömer förutsättningarna för att få ersättning, eller betydelsen av faktiska förhållanden, och det har lett till en felaktig utbetalning kan det finnas skäl att sätta ned en sanktionsavgift. Även låg ålder skulle kunna leda till att någon på grund av bristande mognad har svårt att förstå vilka skyldigheter den enskilde har. Det är inte uteslutet att en sanktionsavgift kan sättas ned även i ett sådant fall, om det i det enskilda fallet framstår som oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp.

En enskild kan också på grund av sitt hälsotillstånd vara förhindrad att anmäla ändrade förhållanden, till exempel om han eller hon är medvetslös eller inlagd på sjukhus. I ett sådant fall kan det också finnas skäl att sätta ned en sanktionsavgift. Om en enskild

har varit förhindrad att anmäla ändrade förhållanden endast under en viss tid – till exempel på grund av en tidsbegränsad sjukhusvistelse – bör det beaktas vid bedömningen av hur mycket en sanktionsavgift ska sättas ned med.

Andra liknande förhållanden som kan beaktas är sådana omständigheter som kan påverka en persons handlingsförmåga. Det kan exempelvis handla om skilsmässa, nära anhörigs sjukdom eller dödsfall. Om en persons underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kan antas bero på en sådan omständighet och det framstår som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift bör den kunna sättas ned.

Långsam handläggning

Sanktionsavgiften bör kunna sättas ned om oskäligt lång tid har gått sedan den som sanktionsavgiften avser fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne. Det här skälet för nedsättning avser att träffa situationer där handläggningen hos myndigheten är långsam. Nedsättningsgrunden omfattar även långsam handläggning i domstol efter ett överklagande av myndighetens beslut. Syftet med bestämmelsen är att uppfylla kravet på att den som är anklagad för ett brott har rätt till en rättegång inom skälig tid. Det kravet följer av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen. Vid bedömningen om oskäligt lång tid har gått ska man utgå från tidpunkten då den enskilde fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift. Det är svårt att ange några riktlinjer för när oskäligt lång tid har gått. Det får därför bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Vid bedömningen måste hänsyn tas till exempelvis ärendets komplexitet samt den enskildes och myndighetens agerande i processen. Nedsättning bör i första hand bli aktuellt när ett dröjsmål beror på att myndigheten eller domstolen varit passiv och inte drivit handläggningen av ärendet framåt.

Avgiften står inte i rimlig proportion till felaktigheten

Sanktionsavgiftens storlek är knuten till storleken på det belopp som beslutsmyndigheten har beslutat om återbetalning för. Detta vilar på

förutsättningen att det återkrävda beloppet motsvarar den felaktiga utbetalning som orsakats av den enskilde. På så sätt blir sanktionsavgiften proportionerlig i förhållande till det belopp som felaktigt har betalats ut på grund av den enskildes agerande. Trots att sanktionsavgiftens storlek står i proportion till det felaktigt utbetalda beloppet, och att det finns ett högsta belopp för avgiften, kan en sanktionsavgift i det enskilda fallet framstå som oskäligt hög i förhållande till den underliggande felaktigheten. För att undvika detta ska nedsättning ske om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten.

Ett exempel på när en sanktionsavgift skulle kunna framstå som oskäligt hög är om det på grund av omständigheter som ligger utanför den enskildes påverkan har blivit fråga om ett mycket stort återkrav. Så skulle kunna bli fallet till följd av hur myndigheten handlägger en förmån. Det kan till exempel handla om förmåner där det inte sker någon årlig uppföljning av om det skett en korrekt utbetalning av ersättning. I stället kan en felaktig utbetalning fortgå under lång tid innan den upptäcks. Så kan bli fallet i förmåner som den enskilde tillerkänns genom ett beslut som sedan gäller tills vidare. Beloppen kan även variera beroende på om det är fråga om en ersättning som lämnas ofta och regelbundet, men med mindre belopp per utbetalning, eller om det är fråga om en ersättning som betalas ut med ett stort belopp vid ett enstaka tillfälle. Storleken på det utbetalda beloppet kan därför variera till följd av mer eller mindre tillfälliga omständigheter, oavsett hur allvarligt det underliggande oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten har varit eller under hur lång tid den enskilde underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Ett annat exempel på när en sanktionsavgift kan framstå som oproportionerlig är när det oriktiga uppgiftslämnandet, eller den underlåtna uppgifts- eller anmälningsskyldigheten, av någon anledning framstår som ursäktlig. Så kan vara fallet när myndigheten till exempel har brustit i sin skyldighet att informera och ge stöd till den som ansöker om en förmån, särskilt om regelverket kan uppfattas som svårt att förstå. Exempelvis är bostadsbidrag en sådan förmån där enskilda vid ansökningstillfället kan ha svårt att lämna riktiga inkomstuppgifter för det kalenderår som bostadsbidraget

avser, och en uppskattning av inkomster i stället får göras.¹⁸ Även bostadstillägg är en förmån med komplicerade regler som kan orsaka svårigheter för såväl enskilda att lämna riktiga uppgifter som för myndigheterna att fatta korrekta beslut. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet får man i detta sammanhang väga in vilken information som den enskilde fått från myndigheten om sina skyldigheter. Om den enskilde fått tydlig och korrekt information om sina skyldigheter kan en sanktionsavgift vara proportionerlig.

Myndigheternas service- och utredningsskyldighet är av stor betydelse för enskildas möjlighet att göra rätt, se avsnitt 3.2.1. Om en myndighet har brustit i sin utrednings- eller serviceskyldighet kan det leda till bedömningen att en sanktionsavgift inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

När en sanktionsavgifts minimibelopp är oskäligt högt

En sanktionsavgift ska som utgångspunkt vara minst fyra procent av prisbasbeloppet, det så kallade minimibeloppet. Syftet med ett minimibelopp för sanktionsavgiften är det bidrar till en avskräckande och handlingsdirigerande effekt, se avsnitt 3.2.4.

En tillämpning av grunderna för nedsättning av en sanktionsavgift kan leda till bedömningen att en sanktionsavgift som uppgår till minimibeloppet är oskäligt hög i det enskilda fallet. Sanktionsavgiften ska då sättas ned helt. En avgift ska påföras om minst fyra procent av prisbasbeloppet. Om en sådan avgift framstår som oskäligt hög i det enskilda fallet finns ingen anledning att dela upp sanktionsavgiften, utan då ska den sättas ned till noll kronor. En nedsättning av en sanktionsavgift på lägsta nivå blir på detta sätt administrativt enkel att hantera och därmed kostnadseffektiv. Även i denna situation bör ett beslut om sanktionsavgift fattas och skickas till den enskilde. Detta är av betydelse för att beslutet ska kunna verka handlingsdirigerande, även om någon avgift inte ska betalas. Det är alltså viktigt att den enskilde förstår att myndigheten har upptäckt en oriktig uppgift eller underlåtelse, men att den vid det

¹⁸ Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2016:7, Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag, s. 21, och Riksrevisionen, RIR 2018:4, Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel, s. 47.

här tillfället bedömt att det har funnits skäl för nedsättning. Skulle beteendet upprepas kan bedömningen bli en annan vid nästa tillfälle.

3.2.6 Frivillig rättelse

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift för den som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand uppfyllt en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Skälen för utredningens förslag

En sanktionsavgift kan bidra till att få enskilda att i större utsträckning än i dag lämna riktiga uppgifter och uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. På så sätt kan så många utbetalningar som möjligt bli korrekta från början. Det är också viktigt att det finns ett incitament för den enskilde att meddela myndigheten när denne tror att det kan ha blivit fel och vill göra rätt för sig. I linje med detta bör den som frivilligt rättar en uppgift, och därmed ser till att myndigheten har riktiga uppgifter, inte drabbas av någon sanktionsavgift. Detsamma gäller den som i efterhand uppfyller en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

För att en rättelse ska anses vara frivillig och medföra befrielse från en sanktionsavgift krävs att rättelsen har skett på eget initiativ. Det innebär att en enskild som rättar en uppgift först efter att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har uppmärksammat den enskilde på den oriktiga uppgiften, inte ska anses ha gjort en rättelse på egen initiativ. Har den enskilde till exempel fått vetskap om att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har inlett ett återkravsärendande kan den enskilde alltså inte göra en rättelse som medför befrielse från sanktionsavgift. Om det däremot inte finns något som talar för att den enskilde känt till att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten uppmärksammat en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, ska rättelsen anses ha skett på eget initiativ.

3.2.7 Preskription

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift som avser någon som inte fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades eller skyldigheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet uppkom.

Skälen för utredningens förslag

I straffrätten finns bestämmelser om åtalspreskription som innebär att någon påföljd inte kan dömas ut när viss tid har förflutit från det att ett brott har begåtts. Det finns också bestämmelser om påföljdpreskription som innebär att en utdömd påföljd inte får verkställas om verkställighet inte har påbörjats inom en viss tid. Preskriptionsreglerna motiveras bland annat med att det inte är lika angeläget att beivra överträdelse när en längre tid har förflutit. Det är också rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från det allmänna. Motsvarande skäl gör sig gällande för att ha preskriptionsregler för sanktionsavgift och finns också för sanktionsavgifter på andra områden.¹⁹

De överträdelse som ska kunna leda till sanktionsavgift kommer ofta att uppfylla förutsättningarna för att utgöra bidragsbrott som är ringa eller av normalgraden. Tiden för åtalspreskription för dessa brott är fem år. Samma preskriptionstid bör gälla för sanktionsavgiften. De beslutande myndigheterna bör därför inte få besluta om en sanktionsavgift som avser någon som inte fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades eller skyldigheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet uppkom.

I avsnitt 3.4.6 beskrivs när en redan beslutad sanktionsavgift faller bort och inte längre kan krävas in, det vill säga en regel som motsvarar vad som i straffrätten kallas påföljdpreskription.

¹⁹ Se till exempel 10 kap. 16 f § djurskyddslagen (2018:1192) och 30 c § livsmedelslagen (2006:804).

3.3 Förbud mot dubbla förfaranden

3.3.1 Inledning

I avsnitt 2.2.1 redogörs för bedömningen att sanktionsavgift och avstängning är att se som straff i Europakonventionens mening. Det innebär att en enskild inte ska kunna bli föremål för både en prövning av om en administrativ sanktion ska påföras och en prövning av om en straffrättslig påföljd ska utdömas. I detta avsnitt redogörs för förslag som syftar till att efterleva förbudet mot dubbla förfaranden. Dessa förslag rör hinder för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att besluta om en sanktionsavgift. I avsnitt 6.2 lämnas förslag som också syftar till att efterleva förbudet mot dubbla förfaranden. Där avses situationer där förbudet hindrar åklagaren från att vidta åtgärder i en brottmålsprocess.

3.3.2 Anmälan om brott och förundersökning

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med socialförsäkringsbalken, omfattas av

1. en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), eller

2. en förundersökning med anledning av misstanke om brott.

Detta gäller endast om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse.

Ett hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om

– någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,

– förundersökningen läggs ned, eller

– den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Skälen för utredningens förslag

Anmälan om bidragsbrott

Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att en persons ansvar för en och samma gärning inte ska bli föremål för prövning och bestraffning i olika förfaranden. Om en polisanmälan om misstanke om bidragsbrott har gjorts ska det därför vara ett hinder för myndigheten att besluta om sanktionsavgift utifrån samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet som ligger till grund för anmälan. Risken är annars att den enskilde blir föremål för både en straffrättslig och en administrativ prövning för samma underliggande gärning. Detta gäller om anmälan om brott avser samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. Det finns däremot inget hinder mot att påföra en juridisk person, till exempel en assistansanordnare i bolagsform, en sanktionsavgift samtidigt som det finns en anmälan om brott mot den juridiska personens ställföreträdare.

En anmälan om brott upphör att vara ett hinder för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att besluta om en sanktionsavgift, när Polismyndigheten eller åklagare beslutar att inte inleda någon förundersökning med anledning av anmälan. Då avslutas det brottsutredande förfarandet i rättsväsendet och brottsanmälan utgör inte längre någon risk för dubbla förfaranden.

Förundersökning med anledning av misstanke om brott

Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är förhindrade att besluta om en sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, som omfattas av en förundersökning med anledning av misstanke om brott. Hinder mot att besluta om en sanktionsavgift inträder endast om förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. Med andra ord finns det inget hinder mot att påföra en juridisk person en sanktionsavgift samtidigt som den juridiska personens ställföreträdare är föremål för förundersökning.

Typiskt sett kommer förundersökningen att avse bidragsbrott. Att lämna oriktiga uppgifter, eller underlåta att uppfylla en uppgiftsskyldighet eller anmälningsskyldighet, kan dock även utgöra bedrägeri.

Om Polismyndigheten eller åklagare beslutar att lägga ned förundersökningen föreligger inte längre något hinder för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att besluta om en sanktionsavgift med anledning av den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, som förundersökningen avsett. Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett exempel på en sådan situation är när åklagaren avslutar en förundersökning utan att väcka åtal. Då upphör hindret för myndigheten att besluta om sanktionsavgift.

För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få kännedom om när det föreligger hinder mot att besluta om en sanktionsavgift föreslås en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare, se avsnitt 7.1.

3.3.3 Åtal för brott

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Skälen för utredningens förslag

Om åklagaren väckt åtal för brott enligt bidragsbrottslagen kommer skuldfrågan att prövas av domstol. Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten då är förhindrad att besluta om en sanktionsavgift med anledning av

en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller att anmäla ändrade förhållanden i enlighet med socialförsäkringsbalken, om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av åtalet. Detta gäller om åtalet avser samma person som sanktionsavgiften skulle avse. Det finns med andra ord inget hinder mot att påföra en juridisk person en sanktionsavgift, samtidigt som den juridiska personens ställföreträdare är föremål för ett väckt åtal. Förslagen innebär att ett åtal är slutligt hinder för myndigheten att besluta om sanktionsavgift för den gärning som avses med åtalet. Detta gäller även om åtalet inte leder till någon prövning av skuldfrågan, till exempel för att åklagaren lägger ned åtalet. Att åklagaren väcker åtal för bidragsbrott utesluter emellertid inte att en sanktionsavgift kan påföras den person som åtalet avser. Åklagaren ska, om det inte är uppenbart obehövligt, föra talan om sanktionsavgift som ett andrahandsyrkande i brottmålet, se avsnitt 6.3. Förslaget innebär att domstolen kan besluta om en sanktionsavgift om åtalet för brott ogillas eller läggs ned.

I vissa fall kan åklagaren, i stället för att väcka åtal, utfärda ett strafföreläggande, som därefter kan godkännas av den misstänkte. Det gäller då som en dom som har fått laga kraft. Även ett utfärdat strafföreläggande bör utgöra ett definitivt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär i princip ett definitivt hinder mot en prövning av skuldfrågan. Åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse bör därmed också vara ett hinder för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att besluta om en sanktionsavgift för en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken, som omfattas av åtalsunderlåtelser.

3.4 Verkställighet av sanktionsavgift

3.4.1 Hanteringen av Pensionsmyndighetens beslut om sanktionsavgift

Förslag: När Pensionsmyndigheten har fattat ett beslut om sanktionsavgift ska Försäkringskassan sköta den fortsatta

handläggningen för att säkerställa verkställighet av sanktionsavgiften.

Skälen för utredningens förslag

Av 108 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken framgår att det är Försäkringskassan som har hand om den fortsatta handläggningen av ett ärende efter det att ett beslut om återbetalning har fattats av Pensionsmyndigheten, även om återkravet avser en förmån som ska administreras av Pensionsmyndigheten. Det innebär att det är Försäkringskassan som sköter Pensionsmyndighetens fordringshantering vid återkrav av ersättning som har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Det finns flera goda skäl att låta Försäkringskassan hantera Pensionsmyndighetens fordringar även när det gäller sanktionsavgift. Pensionsmyndigheten saknar verksamhet för att driva in fordringar avseende återkrav. I stället finns en väl inarbetad ordning som innebär att ärenden om återkrav överlämnas till Försäkringskassan. Att bygga upp en helt ny verksamhet hos Pensionsmyndigheten för verkställighet av sanktionsavgift skulle vara kostsamt och det skulle också ta tid innan en sådan verksamhet kan finnas på plats. Det finns vidare stora samordningsvinster med att hantera verkställighet av återkrav och sanktionsavgift på ett samlat sätt hos en myndighet. När Pensionsmyndigheten fattat ett beslut om sanktionsavgift talar därför övervägande skäl för att Försäkringskassan ska sköta den fortsatta handläggningen av Pensionsmyndighetens beslut för att säkerställa verkställighet av sanktionsavgiften.

Försäkringskassans handläggning av en sanktionsavgift som Pensionsmyndigheten beslutat om avser verkställigheten av beslutet, dvs. att den enskilde ska betala sanktionsavgiften. Verkställighet kan ske genom att den enskilde betalar avgiften efter uppmaning av myndigheten eller efter att fordran lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Om den enskilde överklagar Pensionsmyndighetens beslut om sanktionsavgift är det däremot den myndigheten som är den enskildes motpart i domstol och inte Försäkringskassan, i likhet med vad som gäller vid överklagade återkrav som Pensionsmyndigheten har beslutat om.

3.4.2 Samordning med verkställighet av återkrav

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart men ska kunna lämnas för indrivning först när det har fått laga kraft.

Det ska inte utgå någon ränta på sanktionsavgiften och någon särskild betalningsfrist ska inte införas.

Bedömning: Verkställighet av beslut om återkrav och beslut om sanktionsavgift bör samordnas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Verkställighet av sanktionsavgift bör samordnas med verkställighet av återkrav

Återbetalning av en felaktig utbetalning bör handläggas tillsammans med frågan om påförande av en sanktionsavgift, se avsnitt 3.2.3. När beslut fattats i dessa frågor är det både effektivt och till fördel för den enskilde om det sker en samordning av verkställigheten av återkravet och sanktionsavgiften, alltså att beslutet om återkrav och sanktionsavgift verkställs samtidigt i ett och samma sammanhang.

Av 112 kap. 5 § i socialförsäkringsbalken följer att ett beslut enligt balken som huvudregel ska gälla omedelbart. Det innebär att ett beslut om återbetalning av ersättning gäller omedelbart. För att möjliggöra en sammanhållen hantering av verkställigheten av återkrav och sanktionsavgift föreslås att även ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart. Försäkringskassan kan därmed uppmana den enskilde att betala en sanktionsavgift utan att behöva avvakta att beslutet får laga kraft. Därmed finns förutsättningar för en sammanhållen hantering av återkravet och fordran avseende sanktionsavgift. I detta sammanhang kan framhållas att en ordning där ett beslut om sanktionsavgift blir gällande omedelbart inte är något nytt. Detsamma gäller i fråga om skattetillägg enligt skatteförfarandelagen (2011:1244). Miljöskaktionsavgifter och byggsanktionsavgifter förfaller också till betalning innan de fått laga kraft.

Den omständigheten att en sanktionsavgift är att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen talar för att en enskild inte ska vara tvungen att betala sanktionsavgiften förrän beslutet har fått laga kraft. En jämförelse kan göras med böter som inte kan bli föremål för indrivning förrän domen fått laga kraft. Av reglerna i utsökningsbalken följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas först när det har fått laga kraft. Försäkringskassan kommer därmed inte kunna lämna ett beslut om sanktionsavgift för indrivning förrän beslutet har fått laga kraft. Den som har fått ett beslut om sanktionsavgift kan därmed välja att vänta med att betala en sanktionsavgift till dess att beslutet har fått laga kraft, utan att det leder till någon åtgärd från myndighetens sida. På så sätt ges en enskild möjlighet att överklaga ett beslut om sanktionsavgift utan att behöva betala sanktionsavgiften innan frågan om avgift är slutligt avgjord.

De beslutande myndigheterna bör informera en enskild som får beslut om sanktionsavgift att denne har möjlighet att betala direkt, men att beslutet inte kommer att kunna lämnas för indrivning förrän det har vunnit laga kraft. På så sätt kan man undvika en ordning där enskilda uppfattar det som att de är tvungna att betala en sanktionsavgift omedelbart.

Det ska inte utgå någon ränta på sanktionsavgiften

Den som ska betala ett återkrav och som fått anstånd med betalning får betala ränta på beloppet. Detsamma gäller om ett återkrav inte betalas i rätt tid. Det bör emellertid inte utgå någon ränta på sanktionsavgiften. Ett återkrävt belopp avser pengar som felaktigt har utbetalats till den enskilde. Det är pengar som den enskilde har kunnat förfoga över, men som denne aldrig har haft rätt till. Det kan på sätt och vis liknas vid att den enskilde obehörigen har lånat pengar från myndigheten. En sanktionsavgift är till skillnad från återkrav att se som ett straff. Det handlar inte om pengar som ska betalas tillbaka. En sanktionsavgift kan dessutom i detta avseende liknas vid böter och vid bötesstraff utgår inte någon ränta på bötesbeloppet. Det saknas skäl för att hantera sanktionsavgift på annat sätt än böter. Det skulle framstå som stötande om den som döms till böter för

bidragsbrott inte skulle behöva betala någon ränta på bötesbeloppet, men den som får en sanktionsavgift skulle göra det.

När det inte utgår någon ränta på sanktionsavgiften riskerar heller inte den enskilde att få ett högre belopp att betala om den enskilde väljer att invänta att ett beslut får laga kraft innan betalning. Sammantaget finns goda skäl för att det inte ska utgå någon ränta på sanktionsavgiften.

Någon betalningsfrist behöver inte införas

Som tidigare har redogjorts för bör verkställigheten av återkrav och sanktionsavgift så långt som möjligt samordnas. Vad gäller återkrav finns det inte någon lagstadgad betalningsfrist inom vilken återbetalning ska ske. Det bör därför inte heller införas någon betalningsfrist vad gäller sanktionsavgiften.

Att det inte finns någon lagstadgad betalningsfrist hindrar inte att beslutsmyndigheterna i sina beslut meddelar en frist inom vilken betalning ska ske. Det finns inte heller något hinder för att Försäkringskassan ger anstånd med betalning av sanktionsavgiften, vilket innebär att myndigheten kan ge den enskilde en avbetalningsplan både för återkravet och sanktionsavgiften. På så sätt finns det förutsättningar för myndigheten att samordna betalningstidpunkten för återkrav och sanktionsavgift. Det är viktigt att det blir tydligt för den enskilde att det inte utgår någon ränta på sanktionsavgiften, även om den inte betalas i tid, och att fordringarna inte kan lämnas för indrivning förrän de har fått laga kraft.

Betalningssäkring

Riksdagen har beslutat om att nya bestämmelser om betalningssäkring ska föras in i socialförsäkringsbalken och i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.²⁰ Reglerna träder i kraft den 1 mars 2025.

Av de nya bestämmelserna följer bland annat att Försäkringskassan hos förvaltningsrätten ska få ansöka om att egendom som tillhör den som är betalningsskyldig tas i anspråk (betalningssäkring) för att säkerställa sådan återbetalning av ersättning samt

²⁰ De nya bestämmelserna kommer att införas i 108 kap. 26–31 §§ socialförsäkringsbalken och 4 kap. 9 a § lagen om statligt tandvårdsstöd.

betalning av ränta och dröjsmålsränta som beslutas enligt bestämmelserna i 108 kap. socialförsäkringsbalken och 4 kap. lagen om statligt tandvårdsstöd. Betalningssäkring ska få beslutas om det finns en påtaglig risk för att den som är betalningsskyldig drar sig undan skyldigheten och betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp. Om ett beslut om återbetalning inte har fattats, ska betalningssäkring bara få beslutas om det är sannolikt att ett beslut om återbetalning kommer att fattas.

Som skäl för att införa bestämmelserna har regeringen i sin proposition framhållit bland annat att vissa av de fordringar som uppstår med anledning av återkrav är svåra att driva in på grund av att tillgångar undanröjs innan besluten vinner laga kraft och kan verkställas.²¹ Detta talar för att det även kan finnas ett behov av bestämmelser som på ett motsvarande sätt säkerställer betalning av sanktionsavgiften. Dessutom föreslås en samordning av verkställigheten av återkrav och sanktionsavgift. Även detta talar för att Försäkringskassans möjlighet att ansöka om betalningssäkring inte bör avse endast återbetalning, utan även sanktionsavgift.

Bestämmelser om att säkerställa betalning av sanktionsavgift finns på andra rättsområden. Det vittnar om att det inte bör finnas något principiellt hinder mot att låta de nya bestämmelserna om betalningssäkring omfatta den sanktionsavgift som föreslås införas i socialförsäkringen. Frågan behöver dock utredas närmare.

Riksdagens beslut om att införa de nya bestämmelserna om betalningssäkring i socialförsäkringen fattades i nära anslutning till att denna promemoria ska redovisas. Det har därför inte varit möjligt att redan i denna promemoria utreda och föreslå bestämmelser om betalningssäkring av sanktionsavgift.

3.4.3 Betalning av sanktionsavgiften

Förslag: Sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan och tillfalla staten.

²¹ Prop. 2024/25:39 s. 19–20.

Skälen för utredningens förslag

Förslagen är utformade för att möjliggöra en samordnad verkställighet av återkrav och sanktionsavgift. En förutsättning för en sådan samordning är att återkrav och sanktionsavgift betalas in till samma myndighet.

Som tidigare redogjorts för är det Försäkringskassan som ansvarar för Pensionsmyndighetens fordringshantering vid återkrav. Enligt förslagen ska Försäkringskassan på motsvarande sätt hantera den fortsatta handläggningen för att säkerställa verkställighet av en sanktionsavgift som har beslutats av Pensionsmyndigheten. Betalning av sanktionsavgift bör därför göras till Försäkringskassan, oavsett om beslutet om sanktionsavgift har fattats av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Vidare föreslås att sanktionsavgiften ska tillfalla staten och att den därmed inte ska få disponeras av Försäkringskassan. Inkomster som myndigheten inte disponerar ska redovisas mot inkomsttitel. En sådan ordning är bruklig för sanktionsavgifter och överensstämmer med den huvudregel om bruttoredovisning som gäller enligt budgetlagen (2011:203).

3.4.4 Delgivning

Bedömning: Det ska inte införas någon bestämmelse om delgivning av beslut om sanktionsavgift.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt 33 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske och det får ske genom delgivning. Det finns däremot inte något uttryckligt krav på delgivning i förvaltningslagen.

Frågan om delgivning av ett beslut om sanktionsavgift hänger samman med frågan om verkställighet av sanktionsavgiften. Det kan i detta sammanhang påpekas att om en enskild betalar sanktionsavgiften kommer det inte finnas något behov att delge den enskilde

beslutet. Om den enskilde däremot inte betalar sanktionsavgiften kommer Försäkringskassan ofta behöva vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp att driva in fordran. För att ett beslut ska kunna lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning krävs att beslutet har fått laga kraft. För att myndigheten ska kunna visa att ett beslut har fått laga kraft kommer det i regel krävas att myndigheten delgett den enskilde beslutet. Detta gäller dock redan i fråga om ärenden om återkrav. För att kunna lämna återkrav för indrivning av Kronofogdemyndigheten krävs i regel att den enskilde har delgetts beslutet. Detsamma kommer att gälla i fråga om sanktionsavgift. Det saknas emellertid anledning att föreskriva att ett beslut om sanktionsavgift måste delges.

Det kan i det här sammanhanget noteras att myndigheterna ofta har svårt att delge enskilda. Om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte lyckas delge den som har fått ett beslut om sanktionsavgift kan det i praktiken leda till att några pengar inte betalas in. Det kan finnas behov av att delgivningsregelverket ses över för att möjliggöra en effektivare hantering av bland annat beslut om sanktionsavgift, men det är inte något som ryms inom ramen för den här utredningen.

Ett krav på delgivning av en sanktionsavgift skulle hindra myndigheten från att samordna verkställigheten av ett återkrav och en sanktionsavgift genom att ge den enskilde möjlighet att betala både återkravet och sanktionsavgiften frivilligt. I dag betalar en betydande andel av de enskilda de återkrav som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutat om, utan att Försäkringskassan behöver delge kraven. Detta är kostnadsbesparande jämfört med en ordning som innebär att besluten måste delges. Det finns anledning att anta att många även fortsättningsvis kommer att betala både återkravet och sanktionsavgiften frivilligt, dvs. utan att Försäkringskassan behöver delge besluten inför indrivning. Genom att inte införa något krav på delgivning av beslut om sanktionsavgift skapar man förutsättningar för en effektiv samordning av verkställigheten av återkrav och sanktionsavgift.

Det bör således överlåtas till den beslutande myndigheten att avgöra om beslutet ska delges. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör även vara fria att välja på vilket sätt beslutet ska delges. De olika sätt på vilka en myndighet kan delge en enskild framgår av delgivningslagen (2010:1932).

3.4.5 Kvittning

Förslag: Det ska vara möjligt för Försäkringskassan att göra avdrag på ersättning enligt socialförsäkringsbalken för betalning av en sanktionsavgift som fått laga kraft. Avdrag ska få göras i den utsträckning det är skäligt. Avdrag ska bara få göras från sådan ersättning som beslutats av samma myndighet som fattat beslutet om sanktionsavgift.

Skälen för utredningens förslag

Försäkringskassan ska kunna göra avdrag för sanktionsavgift från ersättningar enligt socialförsäkringsbalken i samma utsträckning som myndigheten kan kvitta återkrav mot ersättningar som den enskilde är berättigad till.

Enligt gällande ordning får Försäkringskassan göra avdrag på ersättning enligt socialförsäkringsbalken om den enskilde är återbetalningsskyldig för en ersättning enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Pensioner och andra förmåner som Pensionsmyndigheten handlägger betalas ut genom Försäkringskassan. Därför är det bara Försäkringskassan som får och kan göra avdrag. Försäkringskassan kan även göra avdrag för upplupen ränta på återkravet och eventuella avgifter. Avdrag får endast göras från sådan ersättning som beslutats av samma myndighet som fattat beslutet om återbetalningsskyldighet. Om Pensionsmyndigheten beslutat om återbetalningsskyldighet får Försäkringskassan alltså endast göra avdrag för återkravet från sådan ersättning som den enskilde har rätt till enligt beslut av Pensionsmyndigheten. Avdrag för återkrav får endast ske i den utsträckning det är skäligt. Detta betyder att det i varje enskilt fall får bedömas om det, med hänsyn till ersättningens karaktär, är lämpligt att göra avdrag och i så fall med vilket belopp avdrag ska göras.

Ett beslut om kvittning innebär att skulden betalas helt eller delvis utan att Försäkringskassan behöver ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. För att möjliggöra en effektiv verkställighet av sanktionsavgift ska Försäkringskassan ha samma möjlighet att verkställa sanktionsavgift genom kvittning som

myndigheten har i fråga om återkrav. Kvittning är ett effektivt sätt för staten att få in pengar till skillnad från ett förfarande genom Kronofogdemyndigheten. När det gäller sanktionsavgift ska emellertid en kvittning förutsätta att sanktionsavgiften fått laga kraft. En sanktionsavgift är att likställa med ett straff och den enskilde ska ha möjlighet att få sanktionsbeslutet prövat av domstol innan Försäkringskassan verkställer betalningen tvångsvis genom kvittning.

Syftet med en sanktionsavgift är att den ska avskräcka från att lämna oriktiga uppgifter, eller att inte uppfylla en anmälnings- eller uppgiftsskyldighet som följer av socialförsäkringsbalken. Om en sanktionsavgift betalas genom att Försäkringskassan räknar av beloppet från den enskildes fordran på ersättning kan det argumenteras för att den enskilde inte märker av sanktionsavgiften på samma sätt som om den enskilde skulle behöva göra en inbetalning av avgiften på vanligt sätt. En sådan argumentation leder till slutsatsen att kvittning av en sanktionsavgift kan medföra att avgiften mister något av den avskräckande och handlingsdirigerande effekten. Trots denna risk väger skälen för kvittning över. Kvittning är ett effektivt sätt att säkerställa betalning av en avgift. Även om betalning av en sanktionsavgift sker genom kvittning kommer det vara tydligt för den enskilde när denne påförs en sanktionsavgift. Det kommer att ha fattats beslut både om att påföra en sanktionsavgift och om att avgiften ska avräknas från en ersättning som den enskilde är berättigad till.

Avdrag för en sanktionsavgift ska bara få göras från sådan ersättning som beslutats av samma myndighet som beslutat om sanktionsavgiften. Skyddet för den enskilde tillgodoses genom villkoret att avdrag endast får göras i den utsträckning det är skäligt. Det innebär att Försäkringskassan ska göra en bedömning i det enskilda fallet och bland annat ta hänsyn till ersättningens betydelse för den enskildes försörjning.

3.4.6 När en sanktionsavgift faller bort

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Skälen för utredningens förslag

Den som gjort sig skyldig till en regelöverträdelse ska vid någon tidpunkt kunna förlita sig på att det inte blir någon reaktion från det allmänna med anledning av överträdelsen. Detta är bakgrunden till att det föreslås en bestämmelse om preskription som innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte får besluta om en sanktionsavgift när det förflutit en viss tid sedan den oriktiga uppgiften lämnades, eller skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom, se avsnitt 3.2.7. Det allmännas reaktion på en regelöverträdelse ska alltså inte dröja tills det förflutit en orimligt lång tid sedan regelöverträdelsen. Detta innebär att det även bör finnas en bortre gräns för när det är möjligt att verkställa en sanktionsavgift. Därefter ska den enskilde kunna förlita sig på att det allmänna inte kommer att vidta någon mer åtgärd mot denne med anledning av regelöverträdelsen. En sanktionsavgift ska därför falla bort om sanktionsavgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Det finns sanktionsavgifter på olika områden. Regleringen av sanktionsavgifter innehåller normalt en bestämmelse om att en sanktionsavgift faller bort om den inte verkställts inom en viss tid. Till exempel faller miljöstraffavgifter och byggsanktionsavgifter bort om de inte verkställts inom tio år från det att beslutet fick laga kraft, se 30 kap. 8 § miljöbalken och 11 kap. 61 § plan- och bygglagen (2010:900). Sanktionsavgifter enligt djurskyddslagen (2018:1192) och livsmedelslagen (2006:804) faller bort om de inte verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Numera gäller att en förvaltningsmyndighets beslut utgör en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet, se 3 kap. 20 § utsökningsbalken. Detta innebär att ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning kan ligga till grund för verkställighet när beslutet fått laga kraft. När ett sådant återkrav lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning utgör fordran ett allmänt mål. Ett återkrav preskriberas därför som utgångspunkt fem år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning. Detta följer av 3 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. som gäller vid indrivning av återkrav. Någon åtgärd för att verkställa ett återkrav får alltså inte vidtas när det förflutit fem år

från utgången av det kalenderår då återkravet förföll till betalning. Man kan tycka att en sanktionsavgift skulle preskriberas på samma sätt som statens fordran på återbetalning av den felaktigt utbetalda ersättningen. Det skulle innebära en likformighet i regleringen av återkrav och sanktionsavgift och underlätta myndigheternas hantering. Bedömningen görs dock att i fråga om preskription av sanktionsavgift i socialförsäkringen ska regleringen överensstamma med vad som gäller för sanktionsavgifter på andra områden. Det finns anledning att påminna om att förslagen innebär att sanktionsavgift i stor utsträckning ersätter ett straffrättsligt ansvar. Som en jämförelse kan framhållas att ådömda böter bortfaller när fem år har förflutit från det att domen vann laga kraft, se 35 kap. 7 § brottsbalken. Detta talar sammantaget för att en sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet inte verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

3.4.7 Återbetalning

Förslag: Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska återbetalning ske till den som sanktionsavgiften avsåg.

Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade belopp som överstiger avgiftens storlek efter ändringen betalas tillbaka till den som sanktionsavgiften avser.

På det belopp med vilket återbetalning ska ske ska det utgå ränta i enlighet med vad räntelagen (1975:635) föreskriver i fråga om en fordran som avser återgång av betalning. Det innebär att ränta ska utgå från dagen då den enskilde betalade till och med den dag då återbetalning sker.

Skälen för utredningens förslag

Om någon betalar en sanktionsavgift som senare upphävs, eller ändras, ska betalningen återgå till den som sanktionsavgiften avser.

Ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart och myndigheten kan upplysa den enskilde om möjligheten att betala en sanktionsavgift även om beslutet inte fått laga kraft, se avsnitt 3.4.2. Det kan därför uppstå situationer där den enskilde betalar en sanktionsavgift och samtidigt begär omprövning eller överklagar beslutet om sanktionsavgiften. Resultatet av en omprövning eller ett överklagande kan bli att sanktionsavgiften upphävs. I en sådan situation föreslås att betalningen av sanktionsavgiften ska återgå när beslutet eller domen om upphävande fått laga kraft. Detsamma ska gälla om sanktionsavgiften ändras och det belopp med vilket betalning skett överstiger avgiftens storlek efter ändringen. Då ska återbetalning ske med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan det inbetalda beloppet och den beslutade sanktionsavgiften efter ändringen. Återbetalning ska ske till den som sanktionsavgiften avsåg. Försäkringskassan ska även hantera återbetalning av sanktionsavgifter som är beslutade av Pensionsmyndigheten.

Den som betalat ett återkrav och därefter får återkravet ändrat genom en omprövning eller prövning i domstol får inte någon ränta på det återbetalda beloppet. Trots det föreslås att den som har betalat en sanktionsavgift, som sedan upphävs eller ändras, ska få ränta på det återbetalda beloppet från dagen för betalningen till och med den dag då återbetalning sker. En liknande ordning gäller på skatteområdet. Den som får skatt eller avgift tillgodoräknat på grund av ett omprövningsbeslut eller beslut av domstol får intäktsränta på beloppet från och med dagen efter beloppets ursprungliga förfalldag till och med den dag då tillgodoräkandet registreras på skattekontot. Vid återbetalning av byggsanktionsavgifter och miljöskaktionsavgifter utgår också ränta på det återbetalda beloppet. Det är rimligt att det även utgår ränta vid återbetalning av en sanktionsavgift enligt socialförsäkringsbalken. Därför föreslås att det ska lämnas ränta enligt 5 § räntelagen på det belopp med vilket återbetalning ska ske när en betalning av sanktionsavgift enligt socialförsäkringsbalken ska återgå. Detta innebär en räntesats som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av två procentenheter. Räntelagen föreskriver denna räntesats för en fordran som avser återgång av betalning. Samma räntesats gäller även vid återbetalning av en miljöskaktionsavgift, se 30 kap. 9 § miljöbalken, och vid återbetalning av en byggsanktionsavgift, se 11 kap. 63 § plan- och bygglagen (2010:900).

3.5 Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken

3.5.1 Inledning

Det föreslås inte en generell bidragsspärr motsvarande bidragsbrottslagens tillämpningsområde, se avsnitt 2.2. I detta avsnitt föreslås ett system med avstängning i socialförsäkringsbalkens förmåner.

3.5.2 Förutsättningar för avstängning

Förslag: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få stänga av en enskild från en förmån om denne medvetet eller av grov vårdslöshet

1. har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift,
2. underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning, eller
3. underlåtit att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av ersättningen.

Detta ska gälla om

- det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten har betydelse för rätten till eller storleken av förmånen, och
- en avstängning från förmånen inte är oskälig.

Ett beslut om avstängning ska innebära att den som avses med beslutet inte har rätt till förmånen under avstängningstiden, även om den som beslutet avser i övrigt uppfyller alla villkor för förmånen.

Skälen för utredningens förslag

Innebörden av en avstängning

För att socialförsäkringen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är det viktigt att medborgarna har förtroende för den. Det är därför väsentligt att myndigheterna fattar korrekta beslut och genomför

korrekta utbetalningar. Det är också viktigt att myndigheterna som utgångspunkt kan lita på att de uppgifter som enskilda lämnar är riktiga.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås få en möjlighet att stänga av en enskild från en viss förmån i socialförsäkringsbalken. Möjligheten att stänga av en enskild från en förmån ska ses som ett verktyg för de beslutande myndigheterna att agera mot enskilda som återkommande eller på ett särskilt allvarligt sätt bryter mot reglerna för socialförsäkringen. Ett beslut om avstängning syftar emellertid inte främst till att straffa den enskilde utan främst till att skydda det allmänna och socialförsäkringen mot risken för felaktiga utbetalningar från den aktuella förmånen. Detta kan bidra till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och upprätthålla förtroendet för socialförsäkringen och dess legitimitet.

Förutsättningarna för en avstängning

Ett beslut om avstängning ska avse den som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få ersättningar som denne inte har rätt till. Bedömningen av om en uppgift är oriktig eller vilseledande ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten då uppgiften lämnades till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. En uppgift är oriktig om den inte överensstämmer med verkligheten och vilseledande om den är oklar eller tvetydig och kan leda myndigheten till en felaktig slutsats.

Myndigheterna ska också kunna stänga av den som medvetet eller av grov vårdslöshet underlåtit att lämna en uppgift som den enskilde varit skyldig att lämna enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Enligt den bestämmelsen är den enskilde skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning. Det ska även vara möjligt att stänga av den som medvetet eller av grov vårdslöshet underlåtit att uppfylla en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden enligt vad som följer av 110 kap. 46, 47, 50 eller 51 §§ socialförsäkringsbalken. Dessa bestämmelser innebär att den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av ersättningen.

För att en oriktig eller vilseledande uppgift ska kunna ligga till grund för ett beslut om avstängning krävs att uppgiften har betydelse för rätten till eller storleken av förmånen. Detsamma gäller beträffande en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken. För att kunna ligga till grund för ett beslut om avstängning ska en sådan underlåtenhet ha betydelse för rätten till eller storleken av en förmån.

Ett beslut om avstängning förutsätter emellertid inte att den oriktiga eller vilseledande uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, har lett till ett felaktigt beslut om ersättning eller en felaktig utbetalning. Ett beslut om avstängning kan också bli aktuellt i situationer där den enskilde har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter vid en ansökan men där myndigheten upptäcker detta och avslår ansökan och därmed hindrar en felaktig utbetalning.

Ett beslut om avstängning ska avse en specifik förmån. Avstängningen ska avse den förmån där den enskilde lämnat oriktiga uppgifter, eller underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet eller skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Därigenom blir avstängningen en tydlig och förutsebar sanktion.

I socialförsäkringsbalken finns en bestämmelse, 110 kap. 52 §, som ger Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten en möjlighet att dra in eller sätta ned en redan beslutad ersättning. Det gäller om den försäkrade, eller den som annars får ersättningen, medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Bestämmelsen innebär samma möjlighet om den försäkrade, eller den som annars får ersättningen, inte har lämnat uppgifter eller anmält ändrade förhållanden som är av betydelse för rätten till eller storleken av ersättningen.

Bestämmelsen i 110 kap. 52 § socialförsäkringsbalken ger myndigheten möjlighet att dra in eller sätta ned ersättningar som myndigheten har beslutat om sedan tidigare. Ett beslut om avstängning är däremot framåtsyftande. Ett beslut om avstängning innebär att den enskilde inte har rätt till den förmån som avses med beslutet under avstängningstiden, även om denne i övrigt uppfyller alla villkor för förmånen. Avstängningen innebär alltså att en ansökan om ersättning ska avslås om den enskilde ansöker om ersättning under avstängningstiden. Om en enskild uppbar en

förmån och det kommer fram omständigheter som ger skäl för både ett beslut om indragning eller nedsättning och ett beslut om avstängning bör besluten fattas samtidigt eller i nära samband med varandra. I vissa fall kommer också ett beslut om indragning att vara nödvändigt för att ett beslut om avstängning ska få avsedd effekt, eftersom ett beslut om ersättning kan gälla tills vidare. För att ersättningen inte ska utgå under avstängningstiden krävs i ett sådant fall att det också fattas ett beslut om indragning.

En avstängning förutsätter medvetenhet eller grov vårdslöshet

En avstängning kan vara ingripande. Det ska därför ställas höga krav för att stänga av någon från en förmån. Av rättssäkerhetsskäl är det uteslutet att lämna förslag som innebär att det blir möjligt att stänga av någon utifrån en bedömning som bygger på ett strikt ansvar för den enskilde. Detta beror på att en avstängning kan få långtgående ekonomiska konsekvenser för den som drabbas och att en avstängning kan innebära att den enskilde utesluts från en försäkring som han eller hon i övrigt uppfyller villkoren för. För att en avstängning ska framstå som en proportionerlig och i övrigt rättssäker åtgärd krävs därför att utredningen visar att den enskilde kan hållas ansvarig för en allvarligare regelöverträdelse. Med hänsyn till detta föreslås att en enskild ska kunna stängas av från en förmån först om denne medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningskyldighet.

Att bedöma om någon har agerat medvetet eller av grov vårdslöshet kräver en noggrann prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Detta är inte något nytt för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten utan motsvarande bedömningar görs redan i andra förfaranden. I samband med att de beslutande myndigheterna överväger att sätta ned eller dra in en redan beslutad ersättning med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 52 § socialförsäkringsbalken görs en bedömning av subjektiva rekvisit hos den enskilde. Ett beslut om indragning eller nedsättning förutsätter att myndigheten bedömer att den enskilde medvetet eller av grov vårdslöshet åsidosatt sina skyldigheter att lämna riktiga uppgifter till myndigheterna.

Att någon har agerat medvetet innebär att denne agerat med avsikt. För att en enskild ska anses ha agerat grovt vårdslöst krävs inte att denna agerat med avsikt, men det måste röra sig om ett agerande som är särskilt allvarligt och nonchalant. Det kan röra sig om att den enskilde är på gränsen till likgiltig inför följderna av sitt agerande. Det är inte tillräckligt att en enskild vid enstaka tillfällen har slarvat eller inte tagit del av information om sina skyldigheter att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden.

Något som kan tala för att en enskild varit medveten eller grovt vårdslös kan vara om denne tidigare lämnat oriktiga uppgifter, eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, och myndigheten i samband därmed informerat den enskilde om hans eller hennes skyldigheter. Om den enskilde trots detta fortsätter att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter, eller fortsatt underlåter att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, kan det finnas grund för myndigheten att göra bedömningen att det sker medvetet eller av grov vårdslöshet. Hur den enskilde tidigare har agerat kan alltså få betydelse för frågan om avstängning. Har en enskild tidigare fått ett eller flera beslut om sanktionsavgift, men ändå fortsätter att försöka ta del av en förmån denne inte har rätt till genom att lämna oriktiga uppgifter, kan det tala för att den enskilde ska stängas av. Det kan även vara andra omständigheter i det enskilda fallet som kan ge myndigheten anledning att göra bedömningen att regelöverträdelsen skett medvetet eller av grov vårdslöshet.

En avstängning får inte vara oskälig

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås få möjlighet att besluta om avstängning. Detta innebär att bestämmelsen om avstängning ska vara fakultativ. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får besluta om avstängning när förutsättningarna är uppfyllda. Det utrymme som myndigheterna har att själva avgöra när de ska besluta om avstängning syftar till att beslut om avstängning ska fattas i de fall där ett sådant beslut är en proportionerlig åtgärd. Det förvaltningsrättsliga kravet på proportionalitet kommer till uttryck i bland annat 5 § förvaltningslagen (2017:900). Kravet på proportionalitet innebär att en myndighet bara får ingripa i ett enskilt intresse om det kan antas leda till det avsedda resultatet. En

myndighet får alltså bara besluta om avstängning om ett sådant beslut kan antas leda till att motverka felaktiga utbetalningar. Kravet på proportionalitet innebär också att konsekvenserna för den enskilde av ett beslut om avstängning måste stå i rimlig proportion till syftet med ett sådant beslut. För att säkerställa att en avstängning uppfyller kravet på proportionalitet ska ett sådant beslut förutsätta att avstängningen inte är oskälig. Att en avstängning inte får vara oskälig innebär således en prövning av att avstängningen är en proportionerlig åtgärd i det enskilda fallet.

Konsekvenserna för den enskilde av ett beslut om avstängning kommer att bero på omständigheterna i det enskilda fallet, bland annat vilken förmån det gäller. Bedömningen av om en avstängning är oskälig ska göras utifrån de samlade omständigheterna i det enskilda fallet. En avstängning bör vara att bedöma som oskälig om ett sådant beslut skulle leda till alltför negativa konsekvenser för den enskilde. Ett exempel på en sådan situation är när ett beslut om avstängning skulle medföra stora svårigheter för den enskilde att försörja sig och där ett sådant beslut inte kan förväntas leda till annat än att den enskilde blir hänvisad till ekonomiskt bistånd för sin försörjning. En avstängning bör alltså i regel vara oskälig, när den enskilde uppfyller villkoren för förmånen, är beroende av den för sin försörjning och det inte är rimligt att kräva att den enskilde försörjer sig på annat sätt.

En avstängning bör inte heller uppfylla kravet på proportionalitet om ett sådant beslut skulle kunna leda till att en enskild inte får den hjälp som han eller hon behöver för att klara sin dagliga livsföring. Detta gäller exempelvis assistansersättning. Vid proportionalitetsbedömningen kan det också behöva vägas in att en avstängning kan få betydelse för en enskilds sjukpenninggrundande inkomst (SGI), se avsnitt 3.5.9.

En avstängning kan vara oproportionerlig om den drabbar tredje part på ett oskäligt sätt. Det gäller till exempel förmåner som är ställda till en annan, men som är avsedda att tillgodose ett barns behov. Om en förmån avser att tillgodose ett specifikt behov hos ett barn bör en avstängning i de flesta fall vara att bedöma som oskälig. Det gäller exempelvis omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. En annan förmån som kan tillgodose barns behov är föräldrapenning, som syftar till att en förälder ska kunna tillgodose ett barns behov av omvårdnad under de första levnadsåren. Det

innebär att en avstängning från föräldrapenning ofta borde vara att se som oskälig under barnets första levnadsår, särskilt om det är fråga om en ensam vårdnadshavare. Det är däremot inte lika självklart att en avstängning från föräldrapenning är att se som oskälig när det handlar om äldre barn, som har rätt till barnomsorg eller som går i skolan. I proportionalitetsbedömningen bör även beaktas att en avstängning från föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning får konsekvenser för en förälders rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Om föräldern exempelvis stängs av från den tillfälliga föräldrapenningen inskränks föräldrarnas rätt till ledighet för bland annat vård av sjukt barn. Detta bör kunna beaktas vid oskälighetsbedömningen.

Att en avstängning inte får vara oskälig innebär således ett krav på att en avstängning är en proportionerlig åtgärd i det enskilda fallet.

Särskilt om barnets bästa i förhållande till ett beslut om avstängning

När ett beslut om avstängning får konsekvenser för ett barn kan det innebära att en avstängning är att anse som oproportionerlig och oskälig. Myndigheten ska därför alltid göra en bedömning av barnets bästa i situationer som rör barn, vilket också följer av artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter. Om ett beslut om avstängning innebär att ett eller flera barn kommer att påverkas, måste effekterna av beslutet utredas och bedömas. Beslutsprocessen måste innehålla en utvärdering av de konsekvenser som beslutet kan få för det eller de barn som berörs av beslutet. Om ett beslut om avstängning påverkar ett eller flera barn måste beslutet innehålla en motivering av på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen har vägts mot andra intressen. Om detta inte tydligt framgår av beslutet kan beslutsmyndigheten normalt sett inte anses ha uppfyllt sin utredningsskyldighet och under alla förhållanden uppfyller beslutet inte motiveringsskyldigheten.

3.5.3 En avstängning ska avse en viss tid

Förslag: Ett beslut om avstängning ska avse en viss tid, som minst tre månader och högst tre år. Tiden ska bestämmas med hänsyn till regelöverträdelsens allvar och de konsekvenser som avstängningen får för den enskilde.

Skälen för utredningens förslag

Ett beslut om avstängning från en förmån ska avse en viss tid. Det är rimligt att vid bedömningen av avstängningstidens längd kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Avstängningstidens längd bör fastställas inom ett visst tidsspann. Att ange ett tidsspann inom vilket myndigheten har att bestämma avstängningstidens längd i det enskilda fallet skapar förutsebarhet. För att sanktionen ska vara proportionerlig behöver avstängningstidens längd i det enskilda fallet bestämmas genom en avvägning mellan dels allvarligheten av den regelöverträdelse som ligger till grund för avstängningen, dels konsekvenserna av avstängningen för den enskilde. Detta kräver att den beslutande myndigheten gör en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Minimitiden för en avstängning bör lämpligen bestämmas till tre månader. Beträffande en bortre gräns för avstängningstidens längd ska beaktas att det vid tidpunkten för avstängningsbeslutet bör vara möjligt att förutse vilka konsekvenser beslutet får för den enskilde. Den bortre gränsen för avstängningstidens längd bör därför inte sättas alltför långt fram i tiden. En avstängning bör som längst bestämmas till tre år.

Vid bestämmandet av avstängningstidens längd i det enskilda fallet är regelöverträdelsens allvar av betydelse. Här ska myndigheten bedöma allvarligheten av det oriktiga uppgiftslämnandet, eller av underlåtenheten att uppfylla den enskildes uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken. En omständighet som kan vägas in vid bedömningen av regelöverträdelsens allvar är graden av medvetenhet eller vårdslöshet hos den enskilde. Omständigheten att en enskild har gjort sig skyldig till ett stort antal överträdelser, trots att denne tidigare har varit föremål för beslut om återbetalning och eventuell sanktion, bör också ses

som försvårande. En annan omständighet som påverkar allvaret av regelöverträdelsen är om den varit särskilt svårupptäckt. Av betydelse för allvarligheten är även storleken av den felaktiga utbetalning som skett, eller hade kunnat ske, till följd av den oriktiga uppgiften, eller till följd av underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

När det gäller hur myndigheten ska bestämma avstängningstidens längd i det enskilda fallet kan några exakta riktmärken för avstängningstidens längd inte ges på förhand, men något kan ändå sägas. Vid en regelöverträdelse som rört ett högt belopp är det rimligt att avstängningen är i det övre spannet. Detsamma gäller om den enskilde under en längre tid felaktigt har fått en förmån eller vid upprepade tillfällen lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det finns även förmåner som enbart kan beviljas efter längre tidsperioder, där en kortare avstängning i praktiken inte skulle få någon betydelse. Exempel på detta är bilstöd, som i normalfallet enbart kan beviljas vart nionde år. Om överträdelsen däremot avsett ett lågt belopp, eller den av andra anledningar framstår som mindre allvarlig kan det tala för att avstängningen hamnar i den nedre delen av spannet.

Det finns även anledning att lyfta fram att ett beslut om avstängning i vissa fall inte får någon konsekvens alls för den enskilde eftersom denne inte uppfyller villkoren för den förmån som avstängningen avser. Ett beslut om avstängning syftar främst till att skydda det allmänna och socialförsäkringen mot risken för felaktiga utbetalningar från den aktuella förmånen och inte till att straffa den enskilde. När en avstängning inte får någon konsekvens för den enskilde kan avstängningstidens längd bestämmas i det övre spannet. I andra fall kan en avstängning få stora konsekvenser för den enskildes ekonomi och livssituation i övrigt. Hur stor den påverkan är beror bland annat på vilken typ av förmån det rör sig om och hur den enskildes livssituation ser ut. Om en avstängning avser en förmån som är viktig för den enskildes försörjning eller livsföring, och en avstängning trots detta inte bedöms vara oskälig, talar det för en kortare avstängningstid.

För att bestämma avstängningens längd ska alltså myndigheten göra en avvägning mellan dels allvarligheten av den regelöverträdelse som ligger till grund för avstängningen, dels konsekvenserna av avstängningen för den enskilde. Detta kräver att den beslutande

myndigheten gör en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Detta är nödvändigt för att kunna hantera de olika situationer som kan uppkomma, bland annat till följd av skillnaderna mellan de olika förmånerna i socialförsäkringsbalken. Att ge myndigheterna utrymme att göra en sådan avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet står inte i strid med kravet på förutsebarhet. En sådan avvägning skapar förutsättningar för att en avstängning ska vara en proportionerlig åtgärd.

3.5.4 En avstängning kan leda till att en enskild inte har rätt till andra förmåner

Bedömning: Ett beslut om avstängning kan innebära att en enskild inte heller har rätt till sådana förmåner som lämnas som en följd av rätt till den förmån som beslutet om avstängning avser.

Skälen för utredningens förslag

Det finns förmåner i socialförsäkringsbalken som en enskild kan ha rätt till som en följd av att den enskilde har rätt till en annan förmån. Ett exempel på det är barnbidraget och flerbarnstillägget. Den som har rätt till barnbidrag kan också ha rätt till flerbarnstillägg, om denne har flera barn. Om en enskild däremot inte har rätt till barnbidrag har denne inte heller rätt till flerbarnstillägg. På samma sätt kan en förutsättning för att ha rätt till bostadstillägg vara att den enskilde har sjukersättning.

Det innebär att en avstängning som avser en förmån kan få konsekvenser även för rätten till andra förmåner. Den som stängs av från exempelvis barnbidraget kommer inte heller ha rätt till flerbarnstillägg och den som stängs av från sjukersättningen kommer i vissa fall inte heller ha rätt till bostadstillägg.

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar att stänga av en enskild från en förmån, som i sin tur kan ge rätt till andra förmåner, är det viktigt att myndigheten i sitt beslut upplyser den enskilde om detta. Av ett beslut om avstängning bör det framgå vilka andra förmåner som den enskilde genom avstängningen också kan förlora rätten till.

3.5.5 En avstängning ska gälla omedelbart

Förslag: Ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Skälen för utredningens förslag

Syftet med ett beslut om avstängning är att minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Detta syfte tillgodoses bäst om beslutet gäller omedelbart och myndigheten därigenom inte behöver invänta att beslutet om avstängning får laga kraft innan myndigheten lägger det till grund för prövning av en eventuell ansökan om den förmån som avses med avstängningen.

Ett beslut om avstängning är att anse som ett straff enligt Europakonventionen och ett förfarande som rör ett sådant beslut är att anse som en anklagelse om brott enligt konventionen, se avsnitt 2.2.1. Därmed gäller kravet enligt artikel 6 i Europakonventionen att den som är anklagad för brott ska ha rätt till domstolsprövning. Den omständigheten att ett beslut om avstängning blir gällande omedelbart strider inte mot artikel 6 i Europakonventionen. Enligt Europadomstolen hindrar artikel 6 inte att påföljder verkställs före en domstolsprövning, även om särskild försiktighet måste iakttas när det är fråga om omedelbar verkställighet av en förvaltningsmyndighets beslut.²² Förslagen om att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart riskerar inte att få sådana konsekvenser för den enskilde som kan bli fallet när ett beslut om betalningsskyldighet kan verkställas omedelbart. I den senare situationen kan den enskilde bli föremål för utmätning och konkurs. Att ett beslut om avstängning blir gällande omedelbart bör inte leda till någon irreparabel skada för den enskilde. En avstängning får inte medföra oskäliga konsekvenser för den enskilde, se avsnitt 3.5.2. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet om det enskilde skulle stå helt utan möjligheter till försörjning. Om en domstol upphäver eller ändrar ett beslut om avstängning kan den enskilde retroaktivt få del av förmånen för den tid som myndighetens ursprungliga beslut avsåg.

²² Se Europadomstolens domar i målen *Janosevic mot Sverige* och *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* (domar den 23 juli 2002).

3.5.6 En avstängning ska i vissa situationer inte längre gälla

Förslag: Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska bestämma att ett beslut om avstängning från en förmån inte längre ska gälla, om beslutet om avstängning framstår som uppenbart oskäligt till följd av omständigheter som har inträffat efter beslutet.

Skälen för utredningens förslag

Ett beslut om avstängning gäller för en viss tid. För att säkerställa att enskilda inte hamnar i uppenbart oskäliga situationer på grund av omständigheter som inträffar sedan beslutet fattats bör det föreligga en skyldighet för den beslutande myndigheten att besluta att en avstängning inte längre ska gälla i vissa fall. Avstängningstiden bestäms utifrån en avvägning mellan allvaret av regelöverträdelsen och avstängningens konsekvenser för den enskilde. Efter det att myndigheten fattat beslutet om avstängning kan det inträffa något som medför att konsekvenserna av beslutet blir betydligt svårare för den enskilde eller tredje part, exempelvis ett barn, än vad myndigheten kunnat förutse vid tidpunkten för beslutet. Det bör då finnas en skyldighet för myndigheten att bestämma att beslutet om avstängning inte längre ska gälla.

Ett exempel på när en avstängning skulle kunna ses som uppenbart oskälig är om en enskild har stängts av från rätten till sjukpenning till följd av att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter om att denne är sjuk och denne under avstängningstiden råkar ut för en allvarlig olycka eller sjukdom som gör den enskilde helt arbetsförmögen. Detsamma gäller om någon har stängts av från assistansersättningen till följd av att denne har lämnat oriktig uppgift om att denne har en funktionsnedsättning, men under avstängningstiden exempelvis får en hjärnskada som medför behov av personlig assistans. Ett annat exempel är om en förälder till ett äldre barn stängs av från rätten till föräldrapenning, men under avstängningstiden får ett till barn. Det kan då framstå som uppenbart oskäligt att den enskilde fortsatt ska vara avstängd, med hänsyn till det nya barnets behov av omvårdnad under det första levnadsåret. Om

beslutet om avstängning ändras kommer föräldern ha rätt till föräldrapenning både för det äldre och det nya barnet.

Om den enskilde under avstängningstiden ansöker om den förmån som denne är avstängd från ankommer det på myndigheten att uppmärksamma om det kommer fram sådana omständigheter i ansökan som ger skäl att närmare utreda om det finns skäl att ändra beslutet om avstängning.

3.5.7 En avstängning bör samordnas med återkrav och sanktionsavgift

Bedömning: Beslut om avstängning bör handläggas gemensamt och fattas i samband med beslut om återbetalning och sanktionsavgift när det finns förutsättningar för det.

Skälen för utredningens bedömning

I samband med att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten handlägger ärenden om återkrav och sanktionsavgift bör myndigheten även ta ställning till om det är aktuellt att besluta om att stänga av den enskilde från en förmån. Det finns fördelar med att myndigheten tar ställning till och handlägger frågor om återkrav, sanktionsavgift och avstängning i ett sammanhang om det är samma förhållanden som ligger till grund för samtliga beslut. Det gör förfarandet mer kostnadseffektivt och förutsebart för den enskilde. Den enskilde får också ta del av alla beslut på en gång och det blir därmed möjligt att hålla samman en eventuell överprövning av besluten i domstol, om den enskilde väljer att överklaga besluten.

Ett beslut om avstängning är att anse som ett straff i Europakonventionens mening, se avsnitt 2.2.1. Vid en prövning av frågan om avstängning måste den beslutande myndigheten därför ta hänsyn till förbudet mot dubbla förfaranden som följer av artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Om den beslutande myndigheten överväger att besluta om både avstängning och sanktionsavgift för samma överträdelse bör prövningen ske i ett sammanhang. Ett annat förfarande riskerar att strida mot förbudet mot dubbla förfaranden.

Ett beslut om avstängning kommer emellertid inte alltid fattas i samband med beslut om återbetalning eller sanktionsavgift. En avstängning förutsätter nämligen inte att den enskilde orsakat en felaktig utbetalning. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten måste alltså inte ha fattat ett beslut om återbetalning. I detta avseende skiljer sig förutsättningarna för en avstängning från förutsättningarna för ett beslut om sanktionsavgift. En avstängning kan bli aktuellt även då det inte finns förutsättningar för ett beslut om återbetalning. Det kan bli aktuellt att stänga av någon som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter, även om det inte har lett till någon felaktig utbetalning.

3.5.8 Preskription

Förslag: Ett beslut om avstängning får inte grundas på en oriktig uppgift som den enskilde lämnat för mer än fem år sedan, eller på en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet som uppkom för mer än fem år sedan.

Skälen för utredningens förslag

Preskriptionsbestämmelsen för sanktionsavgift motiveras av att det inte är lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid har förflutit. Det är också rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från det allmänna, se avsnitt 3.2.7.

Dessa skäl gör sig gällande även i fråga om avstängning från en förmån. Det ska inte vara möjligt att stänga av någon från en förmån när det förflutit lång tid sedan överträdelsen. Ett beslut om avstängning ska därför inte få grundas på en oriktig uppgift som den enskilde lämnat för mer än fem år sedan, eller på en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet som uppkom för mer än fem år sedan.

3.5.9 Avstängning och sjukpenninggrundande inkomst

Bedömning: Ett beslut om avstängning kommer inte i sig leda till att den enskilde förlorar sin sjukpenninggrundande inkomst. De generella reglerna om sjukpenninggrundande inkomst kommer gälla även under tid som en enskild är avstängd från rätten till en förmån.

Skälen för utredningens bedömning

SGI beräknas på förväntade inkomster av eget arbete under ett år. Därmed räknas inte inkomster från andra ersättningar som a-kassa, sjukpenning eller studiemedel med vid beräkning av SGI.

Om en person inte kan förväntas få en inkomst i framtiden ska någon SGI inte fastställas och redan fastställd SGI sänkas till noll kronor. I särskilt reglerade fall kan en SGI behållas trots att en inkomst motsvarande SGI:n inte kan förväntas. Detta benämns SGI-skydd. Bestämmelserna om avstängning syftar inte till att ändra förutsättningarna för SGI-skydd enligt nuvarande regelverk. Ett beslut om avstängning kommer inte i sig att leda till att den enskilde förlorar sin SGI.

De generella reglerna om SGI-skydd kommer gälla även under tid som en enskild är avstängd från rätten till en förmån. För att omfattas av SGI-skydd vid arbetslöshet behöver exempelvis den enskilde vara aktivt arbetsökande och skriva in sig på Arbetsförmedlingen senast 25 dagar efter sista dagen med sjukpenning. Vidare kommer en enskild som blir avstängd från sin sjukpenning kunna behålla sin SGI enligt nuvarande bestämmelser under avstängningen om den enskilde utan avbrott avstår från förvärvsarbete av en anledning som berättigar till sjukpenning.²³ Det kan dock tänkas att en enskild som är drabbad av sjukdom och omfattas av ett beslut om avstängning inte tar samma kontakter med hälso- och sjukvården som den enskilde hade gjort om denne inte hade varit avstängd. Detta skulle kunna få till följd att det inte finns något underlag som visar att arbetsförmågan varit nedsatt på ett sätt som skulle berättiga till sjukpenning. Detta exempel belyser att det är av vikt att den enskilde i samband med beslut om avstängning får information från

²³ Jfr RÅ 2004 not. 27.

den beslutande myndigheten om att denne kan behöva vidta åtgärder för att skydda sin SGI efter ett beslut om avstängning.

En indirekt effekt av avstängning vad gäller enskildas SGI kan vidare uppstå i föräldrapenningen. Om en person är föräldraledig under ett barns första levnadsår skyddas dennes SGI oavsett om föräldrapenning erhålls eller inte.²⁴ När barnet fyller ett år måste den som är helt föräldraledig från förvärvsarbete ta ut minst fem dagar med föräldrapenning i veckan för att behålla sin SGI eller, om föräldern minskar sin arbetstid, ta ut föräldrapenning i en omfattning som svarar mot den minskade arbetstiden.²⁵ Om en enskild får ett beslut om avstängning från föräldrapenning innebär det att den enskilde fortsatt kan skydda sin SGI så länge barnet är under ett år eftersom SGI:n i det fallet skyddas oavsett om föräldrapenning tas ut eller inte. Är barnet däremot över ett år och den enskilde väljer att fortsätta vara föräldraledig från förvärvsarbete trots avstängning kommer SGI:n inte att skyddas, om inte något annat typ av SGI-skydd än föräldrapenning i oavbruten följd kan vara aktuellt. SGI:n kan då sänkas eller sättas till noll kronor. Detta är en konsekvens av att den enskilde agerat på ett sätt som medfört att denne blivit avstängd.

Ett förlorat SGI-skydd kan vara en acceptabel indirekt effekt av förslagen om avstängning. Den enskildes förlorade SGI kan i denna situation även vara en förutsebar konsekvens av beslutet om avstängning. Det kan även nämnas att om föräldrarnas SGI har sänkts på, eller efter, barnets ettårsdag så kan inkomsten före sänkningen användas för beräkning av föräldrapenning för tid efter avstängningen. Det gäller exempelvis fram till dess att barnet fyller två år, se 12 kap. 27 § socialförsäkringsbalken. Ett beslut om avstängning är inte vara proportionerligt om det skulle leda till orimligt svåra konsekvenser för den enskilde eller drabba tredje part på ett oskäligt sätt, se avsnitt 3.5.2. I det avseendet ska konsekvenser för barn särskilt beaktas. De konsekvenser som en sänkt eller förlorad SGI skulle kunna innebära för en enskild eller tredje part

²⁴ Se 26 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

²⁵ Det finns ytterligare situationer då SGI-skydd är villkorat av att den enskilde får en viss ersättning eller ett visst stöd. Detta gäller exempelvis i vissa fall vid studier enligt 26 kap. 11 § socialförsäkringsbalken och vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program enligt 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Även i dessa fall skulle en avstängning från en förmån kunna få en indirekt effekt för en enskilds SGI.

bör kunna beaktas inom ramen för den skälighetsbedömning som ska göras innan den enskilde stängs av från en förmån.

3.6 Överklagande av administrativa sanktioner

3.6.1 Inledning

De administrativa sanktioner som föreslås är att jämställa med straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1. Ett förfarande om att ta ut en sanktionsavgift eller att stänga av någon är också att se som en anklagelse om brott i den mening som avses i artikel 6.3 i konventionen. Som 2021 års bidragsbrottsutredning konstaterat innebär inte det att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga, men det innebär att de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionens artikel 6.1 och 6.3 gäller.²⁶ Av artiklarna följer en rätt till domstolsprövning. Domstolsförfarandet ska vara utformat så att vissa krav tillgodoses. Bland annat finns krav på offentlighet och muntlighet och att förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den enskilde. Om förfarandet avser anklagelse om brott finns även särskilda krav bland annat vad gäller rätt att försvara sig personligen eller genom ombud.

De administrativa sanktioner som föreslås syftar bland annat till att möjliggöra en effektiv reaktion mot den som orsakar felaktiga utbetalningar eller, såvitt avser avstängning, riskerar att orsaka felaktiga utbetalningar. Detta ska balanseras mot kravet på rättssäkerhet. I det här avsnittet redogörs för hur beslut om sanktionsavgift eller avstängning ska kunna överklagas och frågor som har samband med detta.

3.6.2 Administrativa sanktioner ska kunna överklagas

Förslag: Beslut om sanktionsavgift eller avstängning ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt den ordning som gäller för beslut enligt socialförsäkringsbalken. Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser med anledning av detta.

²⁶ SOU 2022:37 s. 373.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om sanktionsavgift eller avstängning ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

I förvaltningsmyndigheternas verksamhet förekommer både beslut som är att betrakta som förvaltningsbeslut och beslut som inte är att betrakta förvaltningsbeslut. Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, det vill säga om det är avsett att vara handlingsdirigerande.²⁷

Syftet med ett förvaltningsbeslut är typiskt sett att det ska påverka faktiska förhållanden. Det innebär att ett beslut i ett ärende ofta har sådana rättsverkningar som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer medför att det är överklagbart. Dessa allmänna principer kodifierades när den nu gällande förvaltningslagen infördes. I 41 § förvaltningslagen anges därför att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Syftet med överklagandeinstitutet är att ge den enskilde, som påverkas av ett beslut, en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära. Det är av grundläggande betydelse för den enskildes rättsskydd.

Beslut om sanktionsavgift eller avstängning utgör förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut har tydliga rättsverkningar för den som är föremål för beslutet. Slutsatsen är därför att ett sådant beslut ska kunna överklagas till domstol. Eftersom sanktionsavgift och avstängning är att jämföras med straff enligt Europakonventionen förutsätts dessutom en sådan möjlighet, i enlighet med rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.3. Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer vidare ett krav på att ett beslut om en straffliknande åtgärd ska kunna prövas av en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats i lag.

Den svenska förvaltningsprocessen lever upp till det kravet. Av 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän

²⁷ Se bland annat HFD 2024 ref. 1 och HFD 2020 ref. 12.

förvaltningsdomstol. Det saknas anledning att ha någon annan ordning när det gäller beslut om sanktionsavgift och avstängning. Förvaltningsrätterna prövar redan i dag regelbundet överklaganden av beslut som rör de förmåner som kommer att omfattas av bestämmelserna om administrativa sanktioner. De har därför tillgång till en betydelsefull sakkunskap. Dessutom prövar förvaltningsdomstolarna överklaganden av beslut om återbetalning. Eftersom beslut om återbetalning och beslut om sanktionsavgift föreslås fattas samtidigt kommer besluten sannolikt ofta att överklagas samtidigt. Det är då rimligt att överklagandena handläggs gemensamt inom ramen för en och samma domstolsprocess.

Att låta allmän domstol pröva samtliga frågor om administrativa sanktioner enligt socialförsäkringsbalken framstår som mindre ändamålsenligt, bland annat med hänsyn till den sakkunskap på socialförsäkringens område som förvaltningsdomstolarna har. En prövning i allmän domstol skulle därför riskera att bli mindre effektiv än om prövningen sker i förvaltningsdomstol. Dessutom skulle eventuella vinster med att avlasta de allmänna domstolarna från mål om bidragsbrott som den föreslagna sanktionsväxlingen innebär, gå om intet.

Vem får överklaga beslut om sanktionsavgift eller avstängning?

För att någon ska få överklaga ett beslut ska denne ha klagorätt. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller att detta tillkommer den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det framgår av 42 § förvaltningslagen. Hur denna krets bör avgränsas i praktiken är, som 2021 års bidragsbrottsutredning påpekat, inte helt lätt att förutse och frågan avgörs ytterst av rättstillämpningen i det enskilda fallet. När det gäller ett beslut om sanktionsavgift är det naturligtvis så att det är den som avgiften tas ut av som beslutet normalt sett angår, och går emot. Detsamma gäller den som blir avstängd från en förmån. Det kan däremot inte uteslutas att ett sådant beslut, i ett enskilt fall, skulle kunna få följder för någon annan, exempelvis en annan vårdnadshavare än den som beslutet riktats mot eller en anhörig enligt 17 kap. föräldrabalken. Därför ska det inte införas en bestämmelse som anger att ett beslut endast får överklagas av den som avgiften har tagits ut av eller den

som har stängts av från en förmån. Frågan om klagorätt får avgöras i varje enskilt fall av den domstol som har att pröva överklagandet.

Det allmänna ombudet bör också kunna överklaga beslut om sanktionsavgift och avstängning, se avsnitt 3.6.6.

Socialförsäkringsbalkens bestämmelser om överklagande kan tillämpas

Ett beslut om administrativ sanktion ska alltså kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det krävs inte några nya bestämmelser i socialförsäkringsbalken för detta, utan de nuvarande bestämmelserna om överklagande bör kunna tillämpas även på beslut om sanktionsavgift och avstängning.

Av 113 kap. 2 § socialförsäkringsbalken följer att beslut i ärenden om förmåner enligt balken får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

För att avgöra om ett beslut om sanktionsavgift och avstängning är överklagbara enligt den bestämmelsen måste man svara på frågan om bestämmelsens tillämpningsområde. I förarbetena till 113 kap. 2 § anges att regleringen innebär att samtliga beslut med anknytning till förmåner, såsom beslut om kvittning, återkrav och indragning av en förmån omfattas av regleringen.²⁸ Beslut om sanktionsavgift och avstängning kommer ha anknytning till socialförsäkringsbalkens förmåner, på motsvarande sätt som ett beslut om återbetalning och indragning har koppling till sådana förmåner. Ett beslut om sanktionsavgift eller avstängning är därför att se som ett beslut i ärende om förmån enligt 113 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Följaktligen kommer ett sådant beslut att vara överklagbart enligt de nuvarande reglerna i socialförsäkringsbalken.

I 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken anges att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det behöver alltså inte föras in någon ny bestämmelse om att beslut om sanktionsavgift och avstängning ska vara överklagbara eller att de ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det följer redan av de bestämmelser som finns i balken.

²⁸ Prop. 2008/09:200 s. 577.

3.6.3 Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift eller avstängning ska omprövas i enlighet med de regler som finns i socialförsäkringsbalken innan beslutet kan överklagas. Tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande som finns i socialförsäkringsbalken ska tillämpas. Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser med anledning av detta.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om administrativ sanktion ska omprövas innan beslutet kan överklagas

Beslut i ärenden om förmåner enligt socialförsäkringsbalken får som utgångspunkt inte överklagas innan beslutet har omprövats. Syftet med det är att tyngdpunkten i ärendehanteringens ska ligga hos den beslutande myndigheten.

En nackdel med att ha en ordning där ett beslut måste omprövas innan det kan överklagas är att det kan dröja innan beslutet får laga kraft, jämfört med om beslutet kan överklagas direkt. På så sätt kan det också dröja innan en enskild träffas av ett beslut om sanktionsavgift, eftersom ett sådant beslut måste få laga kraft innan det kan drivas in.

Övervägande skäl talar dock för att även beslut om administrativa sanktioner ska omprövas innan beslutet kan överklagas. Det skulle bli en svårbegriplig diskrepans om beslut om sanktionsavgift skulle kunna överklagas direkt, medan underliggande beslut om återbetalning först skulle behöva omprövas för att senare kunna överklagas. En domstolsprövning av beslutet om sanktionsavgift skulle därmed riskera att föregå prövning av det samtidigt fattade beslutet om återbetalning, trots att ett beslut om återbetalning är en förutsättning för att kunna fatta beslut om sanktionsavgift. Det skulle också riskera att bli en svåröverskådlig ordning för en enskild om vissa beslut enligt socialförsäkringsbalken kan överklagas direkt och andra inte.

Ett beslut om administrativ sanktion bör därför inte kunna överklagas innan beslutet har omprövats, i enlighet med vad som gäller enligt nuvarande regler i 113 kap. socialförsäkringsbalken. De bestämmelser som finns ska tillämpas även på beslut om sanktionsavgift och avstängning och några nya bestämmelser om omprövning behöver inte införas.

Tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande som finns i socialförsäkringsbalken kan tillämpas

Tidsfristen för att begära omprövning av ett beslut enligt socialförsäkringsbalken är två månader, räknat från den dag då den enskilde fick del av beslutet. Även överklagandetiden är två månader och räknas också från den dag då den enskilde fick del av beslutet. Bestämmelserna finns i 113 kap. 19–20 §§ socialförsäkringsbalken.

Bestämmelserna bör tillämpas även när det gäller beslut om sanktionsavgift och avstängning. På så sätt kan man åstadkomma en ordning där beslut om återbetalning och beslut av sanktionsavgift i de allra flesta fall omprövas samtidigt och överprövas i domstol i en och samma process. Det är inte önskvärt med olika tidsfrister. Detta skulle riskera en ordning där beslut om återbetalning och beslut om sanktionsavgift prövas i olika instanser vid olika tillfällen. Detta vore olyckligt med hänsyn till att sanktionsavgiften förutsätter ett beslut om återbetalning som avser samma felaktiga utbetalning. Dessutom blir det lättare för den enskilde att överblicka vilka tidsfrister som gäller om det är samma tidsfrist för alla typer av beslut.

3.6.4 Prövningstillstånd

Förslag: Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser med anledning av detta.

Skälen för utredningens förslag

Som 2021 års bidragsbrottsutredning bedömde medför inte rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen något hinder mot

att föreskriva ett krav på prövningstillstånd i kammarrätten.²⁹ Även om det i fråga om brottmål finns en rätt till en förnyad prövning enligt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen, föreligger det inte någon rätt till en fullständig omprövning av den fällande domen. Med andra ord saknas det hinder mot att ställa upp ett krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten, trots att det är fråga om sanktioner som är att likställa vid ett straff.

Det är ändamålsenligt att beslut om sanktionsavgift och avstängning behandlas som andra beslut enligt socialförsäkringsbalken i fråga om prövningstillstånd. En annan ordning riskerar annars att ett beslut om sanktionsavgift prövas separat från ett beslut om återbetalning. Det finns i övrigt inga skäl mot att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten finns i 113 kap. 16 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen tar sikte på alla överklaganden av allmän förvaltningsdomstols beslut enligt balken. Någon ny bestämmelse behövs därmed inte för att det ska ställas krav på prövningstillstånd vid överklagande av ett beslut om sanktionsavgift eller avstängning.

3.6.5 Forum för överklaganden

Förslag: De forumregler som gäller vid överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut ska gälla vid överklagande av samma myndigheters beslut om sanktionsavgift eller avstängning. Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser med anledning av detta.

Skälen för utredningens förslag

I 113 kap. 14–15 §§ socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om vilken domstol en enskild ska överklaga ett beslut till. Det finns inte anledning att ha några andra forumregler när det gäller överklagande av beslut om sanktionsavgift och avstängning. Tvärtom talar starka skäl för att särskilt beslut om sanktionsavgift ska överklagas till

²⁹ SOU 2022:37 s. 606 f.

samma domstol som beslut om återbetalning överklagas till. På så sätt kan besluten handläggas och prövas gemensamt i en och samma process på en och samma domstol. Det blir också enkelt att överblicka vilka forumregler som gäller om det är samma regler som gäller för andra beslut enligt socialförsäkringsbalken.

3.6.6 Överklagande av företrädare för det allmänna

Förslag: Det allmänna ombudet ska, om avgiften eller avstängningen inte avser premiepension, få överklaga beslut om sanktionsavgift eller avstängning som fattas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och en domstol i enlighet med de regler som finns i socialförsäkringsbalken.

Skälen för utredningens förslag

I 113 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som ger det allmänna ombudet rätt att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. Det allmänna ombudet får även föra talan till förmån för enskild part. Genom möjligheten att överklaga har det allmänna ombudet förutsättningar att få fram vägledande avgöranden, för att därigenom säkerställa att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Det finns skäl att låta det allmänna ombudets möjlighet att överklaga omfatta även beslut om administrativa sanktioner. Med hänsyn till att sanktionsavgift och avstängning är nya företeelser på socialförsäkringsområdet kommer det att finnas ett tydligt behov av att det allmänna ombudet kan verka för en prejudikatbildning på detta område. Att det är fråga om åtgärder som kan jämföras med straff gör det än viktigare att det bildas vägledande avgöranden så att bestämmelserna kan tillämpas likformigt och rättvist.

Det allmänna ombudet kan enligt 113 kap. 32 § socialförsäkringsbalken inte överklaga beslut om premiepension. Bestämmelsen medför att allmänna ombudet inte heller kan överklaga en sanktionsavgift eller avstängning som rör premiepension. Detta eftersom beslutet om sanktionsavgift eller avstängning på grund av

felaktigt utbetald premiepension är ett beslut i ärende om förmån i form av premiepension.

3.7 Vissa rättssäkerhetsfrågor

3.7.1 Ingen rätt till kostnadsfritt biträde i ärenden om administrativa sanktioner

Bedömning: Det bör inte införas någon särskild rätt för den enskilde att, genom att ett offentligt biträde förordnas eller att kostnaderna för ett ombud ersätts, få tillgång till kostnadsfritt biträde i ärenden om administrativa sanktioner.

Skälen för utredningens bedömning

En enskild har i vissa fall rätt till ett juridiskt biträde som bekostas av allmänna medel, till exempel genom offentligt biträde. Det är rättssäkerheten för den enskilde och dennes behov av ett juridiskt biträde för att ta tillvara sin rätt som står i fokus vid rätt till offentligt biträde. Som 2021 års bidragsbrottsutredning konstaterar är det i huvudsak i ärenden som medför betydande ingrepp i den personliga integriteten som offentligt biträde kan förordnas, som i vissa mål enligt utlänningslagen och i ärenden om tvångsvård.³⁰ Även om en sanktionsavgift eller avstängning kan antas påverka den enskilde negativt så är det inte fråga om ett sådant betydande ingrepp i den personliga integriteten att det motiverar rätt till offentligt biträde.

Enligt 2021 års bidragsbrottsutrednings bedömning skulle de sanktionsavgifter som föreslogs i utredningen i normalfallet avse ett mindre belopp, vilket utredningen ansåg talade emot rätt till kostnadsfritt biträde. Vidare ansåg utredningen att lagstiftningens komplexitet inte medförde något generellt behov av juridiskt biträde i ärenden om sanktionsavgift. 2021 års bidragsbrottsutredning beaktade också att bevisbördan för att förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda ligger på det allmänna. Därutöver har myndigheterna och förvaltningsdomstolarna ett utredningsansvar

³⁰ SOU 2022:37 s. 616.

som är avhängigt sakens beskaffenhet. Skulle det brista i utförandet av denna utredningsskyldighet får det allmänna stå konsekvenserna för det. Mot den bakgrunden bedömde utredningen att en särskilt rätt till offentligt biträde eller ersättning för ombudskostnader inte skulle införas.³¹

I denna promemoria görs samma bedömning som 2021 års bidragsbrottsutredning har gjort angående rätt till offentligt biträde eller rätt till ersättning för kostnader i mål om sanktionsavgift. Liknande skäl gör sig vidare gällande och talar mot en rätt till offentligt biträde eller rätt till ersättning för kostnader i mål om avstängning. Att föreskriva en rätt till offentligt biträde i mål om sanktionsavgift eller avstängning skulle utgöra ett väsentligt avsteg från i vilka typer av mål och ärenden som offentligt biträde i dag förordnas. Att möjliggöra en särskild rätt till ersättning för ombudskostnader vore också ett avsteg från vad som gäller i majoriteten av förvaltningsrättsliga mål, även sådana som medför betungande åtgärder för den enskilde. Det har inte kommit fram att det är nödvändigt att införa en särskild rätt till offentligt biträde eller en rätt till ersättning för kostnader i mål om sanktionsavgift eller avstängning enligt socialförsäkringsbalken.

En enskild kan däremot ha rätt till rättshjälp enligt rättshjälplagen (1996:1619). En grundläggande förutsättning för att rättshjälp ska beviljas är att den enskilde har ett behov av juridiskt biträde och hjälp ska ges bara när det verkligen behövs.³² I praxis har domstolarna varit restriktiva med att bevilja rättshjälp i förvaltningsärenden. I likhet med 2021 års bidragsbrottsutredning bedöms att det står klart att bedömningen av behov av rättshjälp i mål om administrativa sanktioner måste göras med beaktande av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. Det borde därför finnas ett utrymme att bevilja rättshjälp i den mån det krävs för att rätten till en rättvis rättegång ska kunna tillgodoses. Det kommer att bli upp till rättstillämparen att avgöra i det enskilda fallet om det finns förutsättningar för att bevilja rättshjälp. Värt att notera är att det endast är fysiska personer som kan komma i fråga för rättshjälp enligt rättshjälplagen.

³¹ SOU 2022:37 s. 616 f.

³² Prop. 1996/97:9 s. 82.

3.7.2 Muntlig förhandling

Bedömning: Det bör inte föreskrivas en särskild rätt till muntlig förhandling i mål om administrativa sanktioner.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter

Av artikel 6 i Europakonventionen följer att en enskild som utgångspunkt har rätt till muntlig förhandling när det är fråga om civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelser om brott. Det finns dock inget generellt krav på muntlig förhandling i mål som avser administrativa sanktioner, utan det får göras en bedömning av behovet av muntlighet i det enskilda fallet för att rätten till en rättvis rättegång ska kunna säkerställas.³³

Huvudregeln i förvaltningsprocessen är att förfarandet är skriftligt. Om en enskild part begär muntlig förhandling ska dock sådan hållas i förvaltningsrätten om det inte är uppenbart obehövligt. Det framgår av 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Bestämmelsen har utformats i syfte att uppfylla de krav som ställs enligt Europakonventionen.

Det kan vara uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling bland annat i mål som endast rör frågor av teknisk art eller rättsfrågor, om dessa lämpligen kan belysas genom skriftväxling. För kammarrätterna gäller att muntlig förhandling ska hållas om enskild part begär det och det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar emot det.

Rätt till muntlig förhandling i mål om sanktionsavgift eller avstängning bör inte införas

Ett sätt att säkerställa att en enskild har rätt till muntlig förhandling och att regleringen om administrativa sanktioner inte hamnar i konflikt med Europakonventionen är att införa en särskild regel om

³³ Se Europadomstolens dom i målet *Jussila mot Finland* (mål nr 73053/01) den 23 november 2006.

att muntlig förhandling ska hållas om den enskilde begär det. En sådan motsvarande regel finns i 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen. Som 2021 års bidragsbrottsutredning påpekade är dock en nackdel med en sådan regel att det skulle medföra en stelhet i systemet, som riskerar att motverka målet att administrativa sanktioner ska vara en snabb och effektiv reaktion på en överträdelse. En ovillkorlig rätt till muntlig förhandling skulle kunna leda till att förhandling hålls även i mål där det uppenbart inte behövs, exempelvis om det endast är fråga om en rent rättslig bedömning.³⁴

Som framgått ovan ställer vidare Europakonventionen inte upp något ovillkorligt krav på muntlig förhandling i fråga om administrativa sanktioner. Bedömningen är att 9 § förvaltningsprocesslagen på ett bra sätt möjliggör en individuell bedömning av hur behovet av muntlig förhandling ser ut i det enskilda fallet. Eftersom muntlig förhandling ska hållas i förvaltningsrätten om det inte är uppenbart obehövt bör utrymmet för att inte hålla muntlig förhandling när sådan begärs av den enskilde, vara mycket begränsat. Vid bedömningen av behovet av muntlig förhandling förutsätts dessutom att domstolarna beaktar de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen.

Mot den bakgrunden bör det inte föreskrivas en särskild rätt till muntlig förhandling i mål om sanktionsavgift eller avstängning, utan det krav som följer av Europakonventionen kan tillgodoses inom ramen för bedömningen enligt 9 § förvaltningsprocesslagen.

3.7.3 Rätten att inte belasta sig själv

Bedömning: Rätten att inte belasta sig själv innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan tvinga en enskild att ge in uppgifter i anslutning till ett ärende om administrativ sanktion. Det ankommer på myndigheterna att i varje enskilt fall avgöra på vilket sätt uppgifter kan begäras in, för att säkerställa att en begäran om uppgifter inte görs i strid med rätten att inte belasta sig själv.

³⁴ SOU 2022:37 s. 625.

Skälen för utredningens bedömning

Som tidigare redogjorts för är ett ärende om en administrativ sanktion att se som en anklagelse om brott enligt Europakonventionen. Detta innebär att rätten att inte belasta sig själv, eller den så kallade passivitetens rätten, aktualiseras i anslutning till frågan om en enskild ska påföras en administrativ sanktion.

Rätten att inte belasta sig själv kommer till uttryck bland annat genom rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen och innebär att den som är anklagad för brott inte genom tvång ska behöva bidra till utredning eller bevisning genom att tillhandahålla belastande material. Det kan alltså vara oförenligt med artikel 6 att genom hot om vite eller annan sanktion tvinga fram uppgifter från den enskilde. En förutsättning för att detta ska stå i strid med artikel 6 i Europakonventionen är dock att det finns ett nära samband mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt straffrättsligt förfarande som antingen har inletts eller är nära förestående.³⁵ En kränkning av artikeln kan också föreligga om upplysningar, som har lämnats under tvång före anklagelsen, senare används i ett straffrättsligt förfarande.

Förslagen om administrativa sanktioner innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att hantera en ny typ av ärenden av straffrättslig karaktär. Rätten att inte belasta sig själv innebär att myndigheterna inte kan tvinga en enskild att ge in vissa uppgifter i anslutning till ett ärende om administrativ sanktion. I socialförsäkringsbalken saknas möjlighet att vid vite förelägga en enskild att uppfylla en uppgiftsskyldighet. I 110 kap. finns emellertid bestämmelser om indragning och nedsättning av ersättning som i vissa fall kan användas som ett påtryckningsmedel för att förmå en enskild att medverka i utredningen och ge in vissa uppgifter.

Det ankommer på myndigheterna att i varje enskilt fall avgöra på vilket sätt uppgifter kan begäras in i anslutning till ett ärende om administrativ sanktion, för att säkerställa att en begäran om uppgifter inte görs i strid med rätten att inte belasta sig själv.

³⁵ Se Ibrahim med flera mot Storbritannien den 13 september 2016, § 249, samt prop. 2017/18:58 s. 16–17 och där gjorda hänvisningar till Europadomstolens praxis.

3.8 Regleringen tas in i socialförsäkringsbalken

Förslag: Bestämmelserna om administrativa sanktioner ska införas i socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna om sanktionsavgifter förs in i ett nytt kapitel medan bestämmelser om en avstängning förs in i 110 kap.

Skälen för utredningens förslag

Socialförsäkringsbalken innehåller i huvudsak en sammanhållen reglering av socialförsäkringen. Balken innehåller regler om de olika förmånerna och villkoren för dessa samt bestämmelser om myndigheternas handläggning. Regleringen av administrativa sanktioner bör ske genom att socialförsäkringsbalken kompletteras med bestämmelser om sanktionsavgift och avstängning. Därigenom kommer bestämmelserna om administrativa sanktioner att ingå i ett rättsligt ramverk och man undviker behov av att reglera bland annat frågor kring handläggning och överklaganden. Genom att låta regleringen av administrativa sanktioner ingå i socialförsäkringsbalken kommer balken även i fortsättningen att utgöra den huvudsakliga regleringen av socialförsäkringen. Bestämmelserna om sanktionsavgift bör placeras i ett nytt kapitel, 108 a kap. Möjligheten för myndigheterna att stänga av någon från en viss förmån ska regleras genom att nya bestämmelser läggs till i 110 kap. Detta motiveras av att den avstängning som föreslås kompletterar den befintliga bestämmelsen i 110 kap. 52 §.

4 Administrativ sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet

4.1 Inledning

Det statliga tandvårdsstödet är en del av socialförsäkringen och administreras av Försäkringskassan men det regleras inte i socialförsäkringsbalken utan i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Stödet infördes för att människor skulle kunna få tandvård till en rimlig kostnad. Stödet betalas ut till vårdgivare som i sin tur drar av det från patientens pris.

Statligt tandvårdsstöd lämnas från och med det år då patienten fyller 20 år. Stödet lämnas i form av allmänt tandvårdsbidrag, särskilt tandvårdsbidrag och ett högkostnadsskydd vilket benämns tandvårdsersättning.

Tandvårdsbidraget är ett tillgodohavande för patienten hos Försäkringskassan. Patienten bestämmer själv när bidraget ska användas, men det är vårdgivaren som begär utbetalning av tandvårdsbidraget och som får bidraget utbetalat. Tandvårdsbidraget kommer patienten till del genom att vårdgivaren drar av bidraget från det pris som patienten ska betala till vårdgivaren för tandvården.

För att en vårdgivare ska kunna få ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd ska vårdgivaren vara ansluten till Försäkringskassans elektroniska system för statligt tandvårdsstöd. Prövningen av vårdgivarnas ansökningar om statligt tandvårdsstöd är i regel helt automatiserad. Vissa utbetalningar av statligt tandvårdsstöd blir föremål för manuell kontroll i efterhand.

Felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd är ett problem. Försäkringskassan uppskattar att sedan 2017 uppgår de felaktiga utbetalningarna till 6–7 procent av det totalt utbetalda tandvårds-

stödet.³⁶ För att motverka felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd lämnas i detta kapitel ett förslag om införande av sanktionsavgift för vårdgivare i det statliga tandvårdsstödet.

4.2 Sanktionsavgift

4.2.1 Förutsättningar för sanktionsavgift

Förslag: Försäkringskassan ska besluta om en sanktionsavgift för den vårdgivare som

- lämnat en oriktig uppgift, eller
- inte uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter i enlighet med lagen om statligt tandvårdsstöd eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den lagen.

Detta gäller under förutsättning att

- den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet har lett till att myndigheten har betalat ut statligt tandvårdsstöd felaktigt eller med för högt belopp, och
- den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning som avser vårdgivaren.

En uppgift ska inte anses oriktig om uppgiften inte har lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den ersättning som krävet på återbetalning avser.

Skälen för utredningens förslag

En sanktionsavgift förutsätter att Försäkringskassan beslutat om återbetalning av ersättning

När en vårdgivare ansöker om statligt tandvårdsstöd ska vårdgivaren lämna uppgifter om den tandvård som utförts till Försäkringskassan. En vårdgivares uppgiftsskyldighet regleras i lagen om statligt tandvårdsstöd och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

³⁶ Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2024:6, Utmaningar i kontrollen av tandvårdsstödet, En granskning av Försäkringskassans arbete för att motverka felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd, s. 59 och ESV 2023:22 s. 58.

En ansökan om ersättning ska som huvudregel ges in till Försäkringskassan inom två veckor från slutförandet av tandvården. Myndigheten ska betala ut ersättningen inom två veckor från ansökan. Det är alltså fråga om en snabb hantering av ansökningar om tandvårdsstöd. Förfarandet är automatiserat och det sker i princip ingen kontroll innan utbetalning.

Om statligt tandvårdsstöd betalats ut felaktigt ska vårdgivaren åläggas att betala tillbaka den ersättning som felaktigt betalats ut. Försäkringskassan har möjlighet att kräva tillbaka ersättning som betalats ut felaktigt till en vårdgivare. Detta följer av 4 kap. 2 § lagen om statligt tandvårdsstöd.

Att Försäkringskassan kräver tillbaka felaktigt utbetald ersättning skapar ett incitament för vårdgivaren att lämna de uppgifter till Försäkringskassan som krävs för att myndigheten ska kunna fatta korrekt beslut om ersättning.

Det föreslås att Försäkringskassan, utöver att besluta om återbetalningsskyldighet, ska besluta om en sanktionsavgift för den vårdgivare som lämnat en oriktig uppgift eller inte uppfyllt en uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan. Det ska kosta för den vårdgivare som får ut för mycket ersättning till följd av en oriktig uppgift eller underlåtenhet att uppfylla den uppgiftsskyldighet som följer av lagen om statligt tandvårdsstöd. Därigenom får en vårdgivare ett ytterligare incitament att lämna riktiga och fullständiga uppgifter till grund för en ansökan om ersättning. Sanktionsavgiften i det statliga tandvårdsstödet ska ha samma syfte som sanktionsavgiften i de förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken; att avskräcka från att lämna oriktiga uppgifter, eller att inte uppfylla en uppgiftsskyldighet. En sanktionsavgift ska påföras i de fall där en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet, har lett till att statligt tandvårdsstöd har betalats ut felaktigt. En sanktionsavgift ska också förutsätta att Försäkringskassan har fattat ett beslut om återbetalning som omfattar den felaktiga utbetalningen. På så sätt kommer en ordning med sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet att bygga på Försäkringskassans verksamhet för att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Vårdgivaren ska ha lämnat oriktig uppgift eller brustit i uppgiftsskyldigheten

För vårdgivare gäller en strikt återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar av tandvårdsstöd. I likhet med förslagen om sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken, ska en sanktionsavgift i tandvårdsstödet förutsätta att myndigheten fattat ett beslut om återbetalning som omfattar den felaktiga utbetalningen och att vårdgivaren orsakat denna genom att lämna en oriktig uppgift eller genom att inte uppfylla en uppgiftsskyldighet. Inom ramen för handläggningen av ärendet om sanktionsavgift måste Försäkringskassan därför utreda om vårdgivaren lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla den uppgiftsskyldighet som gällt vid ansökan om ersättning. Om så inte är fallet ska en sanktionsavgift inte kunna påföras.

Försäkringskassan har bevisbördan

I ett ärende om sanktionsavgift bör myndigheten ha bevisbördan för att en vårdgivare har lämnat en oriktig uppgift eller gjort sig skyldig till en underlåtelse. Försäkringskassan bör även ha bevisbördan för att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten orsakat den felaktiga utbetalningen. Det beviskrav som läggs på Försäkringskassan bör vara samma som det beviskrav som gäller för myndigheten i ett ärende om återbetalning som rör en förmån där ett återkrav förutsätter att den enskilde har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att ha lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet. Även om vårdgivare har ett strikt återbetalningsansvar för felaktiga utbetalningar ska ett beslut om att påföra en vårdgivare en sanktionsavgift förutsätta en noggrann prövning av om vårdgivaren har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna en oriktig uppgift, eller underlåta att uppfylla en uppgiftsskyldighet som följer av lagen om statligt tandvårdsstöd eller av föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Försäkringskassan ska besluta om sanktionsavgift om förutsättningarna för det är uppfyllda

Försäkringskassan ska alltid besluta om en sanktionsavgift om förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda, se avsnitt 3.2.1.

En sanktionsavgift förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet

En sanktionsavgift förutsätter inte att en vårdgivare medvetet lämnat en oriktig uppgift. Inte heller förutsätter en sanktionsavgift att en vårdgivare medvetet underlåtit att lämna uppgifter om den tandvård som avses med en ansökan. Det krävs inte heller att en vårdgivare har varit oaktsam. Det är tillräckligt att en vårdgivare lämnat en oriktig uppgift eller inte uppfyllt den uppgiftsskyldighet som följer av bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd och tillhörande föreskrifter. Sanktionsavgiften i det statliga tandvårdsstödet ska bygga på ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter och för underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet. Ett strikt ansvar för den enskilde att lämna riktiga och fullständiga uppgifter bidrar till förtroendet för välfärdssystemen, se avsnitt 3.2.1.

Flera remissinstanser har i sina yttranden över förslagen från 2021 års bidragsbrottsutredning pekat på att sanktionsavgifter som bygger på ett strikt ansvar kan slå hårt mot enskilda som av olika skäl har svårt att uppfylla sina skyldigheter mot myndigheterna trots att de har en vilja att göra rätt. Sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet träffar emellertid näringsidkare som bedriver en yrkesmässig verksamhet. Det är rimligt att sådana aktörer hålls strikt ansvariga för felaktiga utbetalningar som de orsakar genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte uppfylla den uppgiftsskyldighet som gäller för en vårdgivare som ansöker om tandvårdsstöd.

Vårdgivares uppgiftsskyldighet

När vårdgivaren ansöker om ersättning i det elektroniska systemet ska vårdgivaren lämna uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 3 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Det innebär att vårdgivare ska lämna uppgift om bland annat utförd tandvård och om vårdgivarens pris för utförda åtgärder. Vilka närmare uppgifter som

en vårdgivare behöver lämna i en ansökan framgår av förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd och av föreskrifter som Försäkringskassan har meddelat med stöd av bemyndigande i förordningen.

I det statliga tandvårdsstödet är prövningen inriktad mot att kontrollera utbetalningar i efterhand. För att minska administrationen för vårdgivarna ställs i normalfallet bara begränsade krav på uppgiftslämnande när en vårdgivare ansöker om ersättning. Om en utbetalning blir föremål för en efterhandskontroll är vårdgivaren skyldig att på begäran av Försäkringskassan eller domstol lämna uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 2 §. Den uppgiftsskyldigheten rör uppgifter ur journaler och annat material för att verifiera den tandvård som vårdgivaren har fått ersättning för.

Förslagen om sanktionsavgift bygger på utgångspunkten att vårdgivare som orsakar felaktiga utbetalningar genom att lämna oriktiga uppgifter, eller inte uppfylla en uppgiftsskyldighet, ska få en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska vara proportionerlig i förhållande till den felaktiga utbetalning som den enskilde vårdgivaren orsakat. Förslagen tar alltså sikte på överträdelser som orsakat felaktiga utbetalningar. Det måste finnas ett orsakssamband mellan lämnandet av en oriktig uppgift, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet, och den felaktiga utbetalningen. Om en vårdgivare har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter vid en ansökan om ersättning finns det enligt förslagen ingen förutsättning att påföra vårdgivaren en sanktionsavgift. Detta gäller även om vårdgivaren lämnar oriktiga uppgifter, eller inte fullgör en uppgiftsskyldighet, vid en efterhandskontroll. Vårdgivarens underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet vid en efterhandskontroll försvårar för myndigheten att kontrollera om en utbetalning är korrekt men en sådan underlåtenhet kan inte som utgångspunkt anses ha orsakat en felaktig utbetalning. Men om en vårdgivare lämnar oriktiga uppgifter vid en efterhandskontroll, eller underlåter att lämna de uppgifter som vårdgivaren är skyldig att lämna vid en efterhandskontroll, kan det leda till att myndigheten gör bedömningen att de uppgifter som vårdgivaren har lämnat i ansökan om ersättning är oriktiga. I en sådan situation finns det förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Att vårdgivaren fullgör uppgiftsskyldigheten vid en efterhandskontroll kan således ha betydelse för myndighetens bedömning av om vårdgivaren

uppfyllt en uppgiftsskyldighet vid ansökan om ersättning. I detta sammanhang finns det anledning att erinra om att Försäkringskassan kan besluta om förhandsprövning för den vårdgivare som inte fullgör uppgiftsskyldigheten vid en efterhandskontroll. Detta följer av 4 kap. 6 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Ett beslut om förhandsprövning innebär att vårdgivarens rätt till ersättning provas manuellt innan någon ersättning betalas ut.

Vad som avses med en oriktig uppgift

I stort sett alla beslut om ersättning i det statliga tandvårdsstödet fattas utan någon manuell kontroll. Den snabba hanteringen av ansökningar om tandvårdsstöd kräver en hög grad av automatisering och kontroller utförs i regel först i efterhand. Det är därför viktigt att en vårdgivare ger in ett korrekt och fullständigt underlag för beslut. Försäkringskassans hantering av ansökningar om tandvårdsstöd skiljer sig mot hur myndigheten i regel handlägger ansökningar om förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Då föregås ett beslut om ersättning ofta av att en handläggare gör en bedömning av om materialet i ärendet är tillräckligt för att fatta ett beslut. Om så inte är fallet begär myndigheten in komplettering. Den prövning som föregår en utbetalning av tandvårdsstöd är däremot i normalfallet automatiserad och grundas på det underlag som en vårdgivare gett in i det elektroniska systemet.

En uppgift ska inte anses oriktig om uppgiften tillsammans med övriga uppgifter i ärendet utgjort tillräckligt underlag för ett riktigt beslut om ersättning, se avsnitt 3.2.1. Bakgrunden till den bestämmelsen är myndighetens utredningsskyldighet i ärenden om förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Till följd av den automatiserade handläggningen i det statliga tandvårdsstödet föreslås inte någon motsvarande bestämmelse för uppgifter från vårdgivare.

En enskild ska inte heller anses ha lämnat en oriktig uppgift om uppgiften är uppenbart orimlig, se avsnitt 3.2.1. Även den bestämmelsen har sin grund i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utredningsskyldighet. En uppenbart orimlig uppgift utlöser myndigheternas utredningsskyldighet i ett ärende om en förmån enligt socialförsäkringsbalken. Men den automatiserade handläggningen av tandvårdsstödet förutsätter att Försäkrings-

kassan kan fatta beslut på de uppgifter som en vårdgivare lagt in i det elektroniska systemet. I en automatiserad handläggning finns det risk för att beslut grundas på uppgifter som skulle bedömas som uppenbart orimliga vid en manuell kontroll. Det gäller även när en sådan uppgift beror på ett misstag som vårdgivaren gjort vid registrering av uppgiften i det elektroniska systemet.

Mot bakgrund av den automatiserade handläggningen av tandvårdsstödet är det rimligt att det inte ska vara uteslutet att påföra en vårdgivare en sanktionsavgift för en felaktig utbetalning som orsakats av en oriktig uppgift, även om den framstår som uppenbart orimlig vid en kontroll i efterhand. Vårdgivare är näringsidkare som bedriver en yrkesmässig verksamhet. Det är rimligt att ställa höga krav på dem och att de får stå följderna av att de lämnar oriktiga uppgifter i det elektroniska systemet. Försäkringskassan kan i det enskilda fallet alltid säkerställa att sanktionsavgiften blir proportionell i förhållande till det oriktiga uppgiftslämnandet genom att tillämpa den nedsättningsbestämmelse som föreslås i avsnitt 4.2.4.

Den sanktionsavgift som föreslås är att likställa med straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1. I detta sammanhang finns det anledning att erinra om att den som lämnar oriktiga uppgifter, och därigenom orsakar fara för en felaktig utbetalning av statligt tandvårdsstöd, kan göra sig skyldig till bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Det beteende som kan medföra en sanktionsavgift är alltså även kriminaliserat, om det skett uppsåtligt eller av grov vårdslöshet. Införandet av sanktionsavgift innebär en sanktionsväxling från straff enligt brottsbalken till en administrativ sanktion, se avsnitt 2.3.2.

Eftersom en sanktionsavgift är att anse som ett straff måste förfarandet uppfylla krav på rättssäkerhet. Detta innefattar bland annat att det ska vara tydligt för den enskilde vilket beteende som utgör en regelöverträdelse. Inför beslut om utbetalning av ersättning i ärenden om statligt tandvårdsstöd tar Försäkringskassan i regel inte fram uppgifter på eget initiativ i samma utsträckning som i vissa andra förmåner i socialförsäkringen, utifrån hur regelverket för ersättningen är konstruerat. Vårdgivaren tillhandahåller myndigheten ett underlag för beräkning av statligt tandvårdsstöd via det elektroniska systemet och myndigheten fattar beslut på det underlaget. Det är först vid en kontroll i efterhand som myndigheten

tar in annat underlag. I normalfallet är det därför tydligt för vårdgivaren på vilket underlag myndigheten fattar beslutet om utbetalning av statligt tandvårdsstöd. Men av rättssäkerhetsskäl ska regelverket säkerställa att en sanktionsavgift inte kan påföras en vårdgivare med anledning av en uppgift som vårdgivaren inte lämnat i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den ersättning som beslutet om återbetalning avser. Därför föreslås en bestämmelse om att en uppgift inte är att anse som oriktig om den inte lämnats i syfte att ligga till grund för Försäkringskassans beslut om den ersättning som kravet på återbetalning avser. En sådan uppgift kan därmed inte ligga till grund för en sanktionsavgift. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa rättssäkerheten.

Försäkringskassans service- och utredningskyldighet

En myndighet ska lämna enskilda sådan hjälp som de behöver för att de ska kunna ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till bland annat den enskildes behov av hjälp. Detta följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900). En myndighet ska också se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Detta följer av 23 § förvaltningslagen och av 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken till vilken det hänvisas i nuvarande 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd (som motsvarar 6 kap. 1 § i förslaget).

Vårdgivare är näringsidkare som yrkesmässigt bedriver tandvård. Utgångspunkten är därför att det ligger ett stort ansvar på den enskilda vårdgivaren att göra rätt och att kontakta myndigheten för vägledning om vårdgivaren är osäker på vilka uppgifter som ska lämnas till en ansökan. Hanteringen av vårdgivarnas ansökningar om statligt tandvårdsstöd ska gå snabbt och det förutsätter en automatiserad handläggning. Detta har också betydelse för innebörden av Försäkringskassans utredningsansvar. Om myndigheten fattat beslut i ett ärende där underlaget inte varit fullständigt bör det emellertid inte alltid leda till slutsatsen att vårdgivaren ska påföras en sanktionsavgift till följd av att vårdgivaren inte uppfyllt en uppgiftsskyldighet. Hänsyn måste tas till myndighetens utredningsansvar. I ett automatiserat förfarande bör utredningsansvaret bland annat innebära att myndigheten ska utforma systemet

så att det underlättar för vårdgivarna att göra rätt när de ansöker om ersättning. I det enskilda fallet bör myndigheten ta hänsyn till om systemet ger vårdgivaren förutsättningar att lämna in en fullständig ansökan. Om det finns brister i detta avseende är det att likställa med att myndigheten brustit i sin utredningsskyldighet. I ett sådant fall bör en brist i det underlag som låg till grund för ansökan inte omedelbart medföra att vårdgivaren påförs en sanktionsavgift. Försäkringskassan kan vid en efterkontroll begära in uppgifter från en vårdgivare för att kontrollera om en utbetalning av ersättning har varit korrekt.

Om brister i det elektroniska systemet medfört att vårdgivaren inte gett in ett tillräckligt underlag för ett korrekt beslut om ersättning innebär en kontroll i efterhand att myndigheten fullgör sin utredningsskyldighet. I en sådan situation bör en vårdgivare inte påföras en sanktionsavgift om vårdgivaren lämnar in de uppgifter som myndigheten efterfrågar vid efterkontrollen.

Sanktionsavgift kan avse både juridiska och fysiska personer

Förslagen om sanktionsavgift i tandvårdsstödet innebär att en sanktionsavgift ska påföras en vårdgivare. En vårdgivare är en fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver tandvård. Merparten av vårdgivarna är juridiska personer. Det innebär att sanktionsavgifter i tandvårdsstödet oftast kommer att avse juridiska personer.

4.2.2 Samordning med förfarandet för återbetalning

Förslag: Förfarandet för påförande av sanktionsavgift ska i så stor utsträckning som möjligt samordnas med Försäkringskassans förfarande för återbetalning.

Skälen för utredningens förslag

Om en vårdgivare har fått tandvårdsstöd med för högt belopp får Försäkringskassan kräva tillbaka den ersättning som betalats ut felaktigt. Förslagen om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet

bygger på Försäkringskassans verksamhet med att upptäcka och återkräva felaktiga utbetalningar. Vårdgivare har i princip ett strikt återbetalningsansvar för felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd. För att kunna fatta ett beslut om sanktionsavgift krävs att myndigheten utreder om vårdgivaren har lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet. Beslut om sanktionsavgift förutsätter också att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har lett till den felaktiga utbetalningen av statligt tandvårdsstöd. För att ta ställning till om ett beslut om återbetalning av ersättning även ska medföra att vårdgivaren påförs en sanktionsavgift krävs alltså en ytterligare prövning. Trots detta är många av de övervägningar som Försäkringskassan gör i ett ärende om återbetalning desamma som myndigheten behöver göra i ett ärende om påförande av sanktionsavgift. Det är därför effektivt om Försäkringskassan handlägger frågan om återbetalning och påförande av sanktionsavgift i ett sammanhang och fattar beslut om återbetalning och sanktionsavgift samtidigt. En sådan samordning innebär att den enskilde får en samlad information om konsekvenserna av det oriktiga uppgiftslämnandet, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet, se avsnitt 3.2.3. Härigenom blir det också tydligt att sanktionsavgiften innebär en skärpning av det allmännas syn på att orsaka felaktiga utbetalningar genom att lämna oriktiga uppgifter, eller genom att inte uppfylla en uppgiftsskyldighet.

4.2.3 Sanktionsavgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiften ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet, men minst 4 procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp) och högst 125 procent av det prisbasbeloppet (maximibelopp).

Skälen för utredningens förslag

Sanktionsavgiftens relation till det återkrävda beloppet

Försäkringskassan ska besluta om sanktionsavgift för den vårdgivare som lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. En sanktionsavgift ska beslutas i de fall en vårdgivare har lämnat en oriktig uppgift, eller inte uppfyllt en uppgiftsskyldighet, och detta lett till att Försäkringskassan har gjort en felaktig utbetalning av statligt tandvårdsstöd. En ytterligare förutsättning för sanktionsavgift är att den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning som avser vårdgivaren.

Storleken på sanktionsavgiften bör stå i proportion till dels det allvar med vilket det allmänna ser på oriktigt uppgiftslämnande, dels det återkrävda beloppets storlek. I enlighet med förslagen om sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken ska sanktionsavgiften därför beräknas som en procentandel av det återkrävda beloppet. Den bedömningen vilar på förutsättningen att beslutet om återbetalning av ersättning avser den felaktiga utbetalning som vårdgivaren orsakat. När det gäller frågan om sanktionsavgiftens närmare storlek, dvs. hur stor andel av det återkrävda beloppet som en sanktionsavgift ska motsvara, föreslås att sanktionsavgiften i tandvårdsstödet ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet. En sådan sanktionsavgift är rimlig vid en avvägning mellan dels syftet med en sanktionsavgift, dels konsekvenserna för den som drabbas av en sanktionsavgift, se avsnitt 3.2.4.

Sanktionsavgiftens minimi- respektive maximibelopp

Syftet med en sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet är att den ska avskräcka vårdgivare från att lämna oriktiga uppgifter eller att inte uppfylla den uppgiftsskyldighet som följer av lagen om statligt tandvårdsstöd och av föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen. Om sanktionsavgiften är för låg finns det risk för att den inte får någon avskräckande effekt. Om en vårdgivare inte lämnar riktiga och fullständiga uppgifter och därigenom felaktigt får statligt

tandvårdsstöd om 2 000 kronor blir sanktionsavgiften 500 kronor. Det är ett för lågt belopp för att ge en avskräckande effekt.

I likhet med förslagen om sanktionsavgift i de förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken ska en sanktionsavgift uppgå till lägst fyra procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp). En sanktionsavgift som tas ut med minimibeloppet motsvarar med 2025 års prisbasbelopp 2 352 kronor. Därigenom blir sanktionsavgiften kännbar även i de fall när återkravet avser ett lägre belopp. Försäkringskassans beslut om återbetalning av statligt tandvårdsstöd avser ofta belopp som understiger 8 000 kronor. Den sanktionsavgift som påförs en vårdgivare kommer därmed inte sällan att överstiga 25 procent av det belopp som avses med beslutet om återbetalning. Den automatiserade hanteringen av det statliga tandvårdsstödet förutsätter att vårdgivarna lägger in riktiga uppgifter i det elektroniska systemet. En vårdgivare ansöker i sin verksamhet kontinuerligt om ersättning från det statliga tandvårdsstödet. Det är mot den bakgrunden särskilt viktigt att en vårdgivare inte fortsätter att göra fel som leder till felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd. En vårdgivare som blivit föremål för en sanktionsavgift behöver se över sina rutiner och göra rätt i fortsättningen. Vårdgivare, som är näringsidkare och professionella aktörer, bör ha förutsättningar att korrigera felaktigheter och därmed undvika att upprepa regelöverträdelser. Mot denna bakgrund är det rimligt att lägsta sanktionsavgift för den vårdgivare som lämnat en oriktig uppgift, eller inte uppfyllt en uppgiftsskyldighet, är fyra procent av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp).

En sanktionsavgift som uppgår till 25 procent av det belopp som Försäkringskassan felaktigt betalat ut, och i vart fall till minimibeloppet, uppfyller kravet på proportionalitet. Det kan dock undantagsvis uppkomma situationer där det är oskäligt att påföra vårdgivaren en sådan sanktionsavgift. Av det skälet föreslås bland annat att det ska vara möjligt att sätta ned en sanktionsavgift i vissa situationer, se avsnitt 4.2.4.

När en vårdgivare ger in en ansökan om statligt tandvårdsstöd kan vårdgivaren i regel förutse hur mycket ersättning som myndigheten kommer att betala ut med anledning av ansökan.

Därmed är det också förutsebart hur mycket vårdgivaren kan bli skyldig att återbetala om Försäkringskassan inte fått tillgång till ett korrekt underlag för sitt beslut. I tandvårdsstödet förekommer det inte att samma felaktiga ersättning betalas ut under en lång period, vilket kan leda till höga återkrav i vissa förmåner enligt socialförsäkringsbalken, utan att det skett medvetet eller av vårdslöshet hos den enskilde. Försäkringskassans beslut om återbetalning av statligt tandvårdsstöd avser ofta lägre belopp. Ett ärende om återbetalning av statligt tandvårdsstöd kan dock omfatta flera ansökningar om statligt tandvårdsstöd och därmed flera felaktiga utbetalningar. I sådana ärenden kan det sammanlagda beloppet som avses med beslutet om återbetalning vara högre. Det bör sättas en högsta gräns även för sanktionsavgiften i tandvårdsstödet. Skälet för det är detsamma som för motsvarande förslag för sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken; en sanktionsavgift är att betrakta som ett straff. Av rättssäkerhetsskäl finns det anledning att tydliggöra vilka konsekvenser en regelöverträdelse kan få. Genom att sätta ett högsta belopp för en sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet skapas en förutsebar gräns för det straff som en regelöverträdelse kan leda till.

En sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet föreslås som högst uppgå till 125 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (maximibelopp). Detta motsvarar förslaget om ett maximibelopp för en sanktionsavgift i de förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken. Räknar man med prisbasbeloppet för 2025 motsvarar maximibeloppet 73 500 kronor. När det gäller övervägandena bakom bedömningen att en sanktionsavgift som högst ska uppgå till 125 procent av prisbasbelopp, se avsnitt 3.2.4.

Genom att bestämma ett minimibelopp och ett maximibelopp för den sanktionsavgift som kan påföras en vårdgivare blir storleken på en sanktionsavgift mer förutsebar. Precis som i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken ger beloppsgränserna för en sanktionsavgift i tandvårdsstödet förutsättningar för en proportionerlig avgift i relation till sanktionsavgiftens syfte.

4.2.4 Nedsättning av sanktionsavgift

Förslag: Försäkringskassan ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om

1. en oskäligt lång tid har gått sedan vårdgivaren fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift utan att dröjsmålet beror på denne, eller

2. sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet.

Om en tillämpning av nedsättningsbestämmelsen leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet ska avgiften sättas ned helt.

Skälen för utredningens förslag

Sanktionsavgiften ska sättas ned om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp

Förslagen om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet bygger på ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter eller för underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet. En sanktionsavgift ska tas ut även om den vårdgivare som lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter, inte varit medveten om felaktigheten. Det krävs inte heller att vårdgivaren varit vårdslös. När Försäkringskassan fattat ett beslut om att en vårdgivare ska betala tillbaka ersättning är utgångspunkten att det finns förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift för vårdgivaren, om vårdgivaren orsakat den felaktiga utbetalningen. Frågan om Försäkringskassan ska påföra en vårdgivare en sanktionsavgift är inte beroende av subjektiva omständigheter hos vårdgivaren.

När en myndighet beslutar om en sanktionsavgift måste det finnas möjlighet att ta subjektiva hänsyn för att ett beslut om sanktionsavgift ska vara proportionerligt. För att administrativa sanktioner ska uppfylla Europakonventionens krav på rättssäkerhet

krävs vidare att det finns möjlighet till en nyanserad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den bedömningen får inte vara för restriktiv. En avgift ska kunna sättas ned när avgiften framstår som oskälig. Försäkringskassan ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp, se avsnitt 3.2.5. När Försäkringskassan beslutar om sanktionsavgift ska myndigheten alltid göra en bedömning av om det finns skäl att sätta ned avgiften. Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska inte krävas någon begäran om detta från vårdgivaren.

Försäkringskassan ska således besluta om hel eller delvis nedsättning av sanktionsavgiften om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Som påpekats i motiven till bestämmelsen om nedsättning av sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken är det inte möjligt att förutse och exemplifiera alla de situationer där nedsättning kan bli aktuellt.

När det gäller sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken ska myndigheten vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp särskilt beakta om lämnandet av den oriktiga uppgiften, eller den enskildes underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, berott på ålder, hälsa eller likande förhållanden. Bestämmelsen innebär att personliga omständigheter på den enskildes sida ska beaktas särskilt vid bedömningen av om det finns skäl för nedsättning. Något motsvarande föreslås inte när det gäller det statliga tandvårdsstödet. Sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet avser vårdgivare som bedriver tandvård yrkesmässigt. En vårdgivare är oftast en juridisk person och ansökningar om tandvårdsstöd görs i en näringsverksamhet. Mot den bakgrunden bör personliga omständigheter i normalfallet inte befria en vårdgivare från att uppfylla den uppgiftsskyldighet som följer av lagen om statligt tandvårdsstöd eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den. Samtidigt kan situationen i det enskilda fallet vara sådan att en personlig omständighet hos vårdgivaren, till exempel sjukdom, leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. Försäkringskassan ska alltid sätta ned en sanktionsavgift när det framstår som oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift är oskälig i det enskilda fallet kan myndigheten ta

hänsyn till personliga omständigheter på vårdgivarens sida. Detta gäller även om nedsättningsbestämmelsen inte anger att sådana omständigheter ska beaktas särskilt.

I fråga om tillämpningen av motsvarande nedsättningsbestämelse för sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken anges att den bör vara generös för den som gör fel för första gången. När det gäller vårdgivare finns det inte samma anledning att ha överseende med fel. Sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet avser vårdgivare som bedriver näringsverksamhet i form av yrkesmässig tandvård. Vårdgivare bör förutsättas ha tillräckliga kunskaper om regelverket eller förmåga att söka information på egen hand.

Långsam handläggning

En sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet är att likställa med straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1. En ordning med sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet måste därför uppfylla kravet på att den som är anklagad för ett brott har rätt till en rättegång inom skälig tid. I likhet med vad som gäller för en sanktionsavgift i de förmåner som regleras av socialförsäkringsbalken ska långsam handläggning beaktas särskilt vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. En sanktionsavgift i tandvårdsstödet ska kunna sättas ned om oskäligt lång tid har gått sedan den vårdgivare som sanktionsavgiften avser fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på vårdgivaren. Denna nedsättningsgrund avser långsam handläggning både hos myndigheten och i domstol efter ett överklagande av myndighetens beslut, se avsnitt 3.2.5.

Avgiften står inte i rimlig proportion till felaktigheten

Enligt förslagen är sanktionsavgiftens storlek knuten till det belopp som Försäkringskassan har beslutat om återbetalning av. På så sätt blir sanktionsavgiften proportionerlig i förhållande till det belopp som felaktigt har betalats ut på grund av den enskildes agerande. Trots att sanktionsavgiftens storlek står i proportion till det felaktigt utbetalda beloppet, och att det finns ett högsta belopp för avgiften,

kan en sanktionsavgift i det enskilda fallet framstå som oskäligt hög i förhållande till den underliggande felaktigheten. För att undvika detta föreslås att en nedsättning ska ske om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten.

Av motiven till att införa en sanktionsavgift i socialförsäkringsbalken framgår att en sanktionsavgift kan framstå som oproportionerligt hög till följd av att den enskilde mottagit stora utbetalningar, och därmed blivit föremål för höga återkrav, på grund av omständigheter utanför den enskildes kontroll, se avsnitt 3.2.5. Motsvarande gör sig inte gällande i lika stor utsträckning i fråga om det statliga tandvårdsstödet. I det statliga tandvårdsstödet är storleken av utbetalningarna mer förutsebara för en vårdgivare. Därmed är det också i regel förutsebart för en vårdgivare vilken återbetalningsskyldighet som blir följden av en oriktig uppgift eller underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet.

Sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet avser vårdgivare som bedriver näringsverksamhet i form av yrkesmässig tandvård. Vårdgivare bör förutsättas ha tillräckliga kunskaper om regelverket eller förmåga att söka information på egen hand. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där vårdgivarens uppgiftsskyldighet varit otydlig. Om myndigheten trots detta bedömer att det finns förutsättningar att påföra vårdgivaren en sanktionsavgift kan det finnas grund för nedsättning genom att otydligheten gör felet ursäktligt.

Innebörden av Försäkringskassans service- och utredningsskyldighet i ett ärende om statligt tandvårdsstöd påverkas av att det är fråga om en ersättning som söks i en yrkesmässig verksamhet där det är rimligt att ställa krav på god kännedom om regelverket. Försäkringskassans service- och utredningsskyldighet i ett ärende om statligt tandvårdsstöd kan därför i regel inte sägas vara lika långtgående som i ett ärende om en förmån enligt socialförsäkringsbalken. Det innebär att myndighetens skyldighet inte mildrar en vårdgivares strikta uppgiftsansvar på samma sätt som den kan göra i fråga om en enskilds ansvar för uppgifter rörande förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassan kan emellertid brista i sin service- eller utredningsskyldighet även i förhållande till vårdgivare som ansöker om statligt tandvårdsstöd. I ett automatiserat förfarande kan en myndighets service- och utrednings serviceskyldighet innebära att

de elektroniska systemen behöver ge vårdgivarna stöd i att ge in ett korrekt och fullständigt underlag till en ansökan om ersättning. En oriktig uppgift bör till exempel inte ligga till grund för ett beslut om sanktionsavgift om oriktigheten beror på brister i det system för elektroniska ansökningar som Försäkringskassan tillhandahåller. Försäkringskassans utredningsskyldighet kan också få betydelse vid bedömningen av om en vårdgivare ska anses ha uppfyllt en uppgiftsskyldighet. Om myndigheten brustit i sin utrednings- eller serviceskyldighet kan det alltså medföra att det saknas förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift, se avsnitt 4.2. I det fallet att en vårdgivare ändå bedöms ha lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet, kan brister hos myndigheten göra att detta framstår som ursäktligt. I ett sådant fall kan en sanktionsavgift framstå som oproportionerlig.

När en sanktionsavgifts minimibelopp är oskäligt högt

Om en tillämpning av nedsättningsbestämmelsen leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet, ska avgiften sättas ned helt. Detta motsvarar förslagen om sanktionsavgift i socialförsäkringsbalken, se avsnitt 3.2.5. Av det avsnittet framgår att detta bidrar till att nedsättning av en sanktionsavgift på lägsta nivå blir administrativt enkel och inte kräver ytterligare bedömningar.

4.2.5 Frivillig rättelse

Förslag: Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter.

Skälen för utredningens förslag

En sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet kan bidra till att vårdgivare lämnar riktiga och fullständiga uppgifter i större utsträckning än i dag. Därigenom ökar förutsättningarna för att

utbetalningar av ersättning ska bli korrekta från början. Som anförts i avsnitt 3.2.6 är det också viktigt att det finns incitament för den enskilde att informera myndigheten när det kan ha blivit fel. Den vårdgivare som vill göra rätt för sig och därför frivilligt kontaktar myndigheten för att korrigera en oriktig uppgift ska inte drabbas av någon sanktionsavgift. Detsamma gäller den vårdgivare som frivilligt uppfyller en uppgiftsskyldighet i efterhand, dvs. efter det att uppgiftsskyldigheten uppkommit.

För att en rättelse ska medföra att en vårdgivare inte får någon sanktionsavgift ska rättelsen vara frivillig. En rättelse är frivillig om den sker på eget initiativ, se avsnitt 3.2.6.

4.2.6 Preskription

Förslag: Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som inte har fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller då skyldigheten att lämna uppgifter uppkom.

Skälen för utredningens förslag

Som anges i avsnitt 3.2.7 motiveras preskriptionsbestämmelser bland annat av att det inte är lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid har förflutit och att det är rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från det allmänna. Av dessa skäl föreslås en bestämmelse om preskription av sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken. Det är rimligt med en preskriptionsbestämmelse även för sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Försäkringskassan föreslås därför inte få besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som inte fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades eller då skyldigheten att lämna uppgifter uppkom. När det gäller motiveringen av preskriptionstidens längd hänvisas till vad som förs fram i avsnitt 3.2.7.

4.3 Förbud mot dubbla förfaranden i det statliga tandvårdsstödet

4.3.1 Inledning

En sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet är att jämställa med straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1. Ett ärende om att påföra en vårdgivare en sanktionsavgift är därmed att likställa med en anklagelse om brott.

Ingen ska straffas två gånger för samma gärning. Denna princip kommer till uttryck i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. En person som begår en överträdelse ska alltså inte genom två olika prövningar drabbas av både en straffrättslig påföljd och en administrativ sanktion. I detta avsnitt redogörs för förslag som syftar till att en ordning med sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska efterleva förbudet mot dubbla förfaranden. Förslagen gäller hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift och motsvarar förslagen i avsnitt 3.3.2 och 3.3.3.

Förbudet mot dubbla förfaranden har större betydelse för sanktionsavgiften i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken än för sanktionsavgiften i det statliga tandvårdsstödet. Det beror på att de som påförs sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken oftast är fysiska personer. Förbudet mot dubbla förfaranden innebär ett förbud mot att ställa samma person till svars för samma gärning i två olika förfaranden. När det gäller en sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet kommer den oftast att påföras en juridisk person. Detta beror på att en vårdgivare oftast är en juridisk person. En sanktionsavgift som riktar sig mot en juridisk person hindrar inte en talan om ansvar för bidragsbrott mot den juridiske personens ställföreträdare även om det är fråga om samma oriktiga uppgiftslämnande, eller underlåtenhet att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter. En sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet kommer därmed bara att innebära en risk för dubbla förfaranden om den som påförs sanktionsavgiften är en fysisk person. De förslag som lämnas i detta avsnitt syftar till att säkerställa att Försäkringskassan inte beslutar om en sanktionsavgift i strid mot förbudet mot dubbla förfaranden.

I avsnitt 6.2 lämnas förslag om en spärregel som hindrar åklagaren från att vidta vissa åtgärder och som syftar till att efterleva förbudet mot dubbla förfaranden.

4.3.2 Anmälan om brott och förundersökning

Förslag: Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter, omfattas av

1. en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), eller

2. en förundersökning med anledning av misstanke om brott.

Detta gäller endast om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Ett hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om

– någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,

– förundersökningen läggs ned, eller

– den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Skälen för utredningens förslag

Anmälan om bidragsbrott

Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att en polisanmälan om misstanke om bidragsbrott är ett hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift som omfattas av anmälan. På samma sätt hindrar en anmälan som rör en underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet Försäkringskassan från att besluta om en sanktionsavgift för samma underlåtenhet. Detta gäller om anmälan om brott avser samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. När det gäller det statliga tandvårdsstödet är vårdgivaren ofta en juridisk person. En

juridisk person kan inte bli föremål för någon brottsutredning. I det statliga tandvårdsstödet kommer det därför sällan uppstå något hinder att påföra en sanktionsavgift på grund av dubbla förfaranden. Förbudet mot dubbla förfaranden hindrar inte att en vårdgivare, som är en juridisk person, påförs en sanktionsavgift medan ställföreträdaren för den juridiska personen är föremål för en anmälan om brott som avser samma oriktiga uppgiftslämnande, eller underlåtenhet att lämna uppgifter.

En anmälan om brott upphör att vara ett hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift, om Polismyndigheten eller åklagare beslutar att inte inleda någon förundersökning med anledning av anmälan. Då avslutas det brottsutredande förfarandet och det finns inte längre någon risk för dubbla förfaranden.

Förundersökning med anledning av misstanke om brott

Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att Försäkringskassan är förhindrad att besluta om en sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift som omfattas av en förundersökning med anledning av misstanke om brott. Myndigheten är på samma sätt förhindrad att besluta om en sanktionsavgift med anledning av en vårdgivares underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet enligt lagen om statligt tandvårdsstöd, om underlåtenheten omfattas av en förundersökning med anledning av misstanke om brott. En förundersökning är emellertid bara ett hinder för att besluta om en sanktionsavgift om förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. En sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet kommer, som redan påpekats, oftast att avse en juridisk person i egenskap av vårdgivare. Förbudet mot dubbla förfaranden innebär inte att en pågående förundersökning hindrar Försäkringskassan från att påföra en juridisk person en sanktionsavgift. En pågående förundersökning hindrar Försäkringskassan från att påföra den fysiska person, som avses med förundersökningen, en sanktionsavgift för samma överträdelse.

Om Polismyndigheten eller åklagare beslutar att lägga ned förundersökningen föreligger inte längre något hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift med anledning

av den oriktiga uppgift, eller den underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet enligt lagen om statligt tandvårdsstöd, som förundersökningen avsett. Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett exempel på en sådan situation är när en åklagare avslutar en förundersökning utan att väcka åtal. Då upphör hindret för myndigheten att besluta om sanktionsavgift.

För att Försäkringskassan ska få kännedom om när det föreligger hinder för att besluta om en sanktionsavgift föreslås en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare, se kapitel 7.

4.3.3 Åtal för brott

Förslag: Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Skälen för utredningens förslag

Om åklagaren väckt åtal för brott kommer skuldfrågan att prövas av domstol. Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att Försäkringskassan i en sådan situation är förhindrad att besluta om en sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift som omfattas av åtalet. På samma sätt innebär förbudet mot dubbla förfaranden att Försäkringskassan är förhindrad att lägga en underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet till grund för ett beslut om sanktionsavgift, om underlåtenheten omfattas av åtalet. Detta gäller under förutsättning att åtalet avser samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. Förslaget innebär därför att ett väckt åtal är ett slutligt hinder för myndigheten att besluta om

sanktionsavgift för den överträdelse som avses med åtalet. Detta gäller även om åtalet inte leder till någon prövning av skuldfrågan, till exempel för att åklagaren lägger ned åtalet. Ett åtal som avser en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet, avser i regel ett bidragsbrott. Ett sådant åtal kan dock även avse bedrägeri.

Att åklagaren väcker åtal för bidragsbrott utesluter emellertid inte att en sanktionsavgift kan påföras den som åtalet avser. Åklagaren ska, om det inte är uppenbart obehövligt, föra talan om sanktionsavgift som ett andrahandsyrkande i brottmålet, se avsnitt 6.3. Förslagen innebär att domstolen kan besluta om en sanktionsavgift om åtalet för brott ogillas eller läggs ned.

I vissa fall kan åklagaren, i stället för att väcka åtal, utfärda ett strafföreläggande, som därefter kan godkännas av den misstänkte. Ett godkänt strafföreläggande gäller som en dom som fått laga kraft, se 48 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Av detta skäl bör redan ett utfärdat strafföreläggande utgöra ett definitivt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär i princip ett definitivt hinder mot en prövning av skuldfrågan. Åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse bör därmed också vara ett hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet, som omfattas av åtalsunderlåtelser.

Eftersom en vårdgivare ofta är en juridisk person kommer ett åtal, ett strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse ofta inte gälla vårdgivaren. En juridisk person kan inte bli föremål för en brottmålsprocess. Det finns inget som hindrar att en vårdgivare, som är en juridisk person, påförs en sanktionsavgift medan ställföreträdaren för den juridiska personen är föremål för ett åtal, ett strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som rör samma underliggande överträdelse.

4.4 Verkställighet av sanktionsavgift

4.4.1 Samordning med verkställighet av återkrav

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart men ska kunna lämnas för indrivning först när det fått laga kraft.

Det ska inte utgå någon ränta på sanktionsavgiften och någon särskild betalningsfrist behövs inte.

Bedömning: Verkställigheten av beslut om återkrav och beslut om sanktionsavgift bör samordnas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Verkställighet av sanktionsavgift bör samordnas med verkställighet av återkrav

I avsnitt 4.2.2 redogörs för att frågan om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning bör handläggas tillsammans med frågan om påförande av en sanktionsavgift. Det är både effektivt och till fördel för den enskilde om det sker en samordning av verkställigheten av återkravet och sanktionsavgiften, se avsnitt 3.4.2. Enligt 4 kap. 9 § tredje stycket lagen om statligt tandvårdsstöd gäller Försäkringskassans beslut omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Det innebär att Försäkringskassans beslut om att en vårdgivare ska betala tillbaka ersättning gäller omedelbart.

För att möjliggöra en sammanhållen hantering av verkställigheten av återkrav och sanktionsavgift bör även ett beslut om sanktionsavgift gälla omedelbart. Detta överensstämmer med förslagen i avsnitt 3.4.2 om att ett beslut om sanktionsavgift i förmånerna enligt socialförsäkringsbalken ska gälla omedelbart.

Om ett beslut om sanktionsavgift gäller omedelbart kan Försäkringskassan uppmana vårdgivaren att betala sanktionsavgiften tillsammans med återkravet och utan att behöva avvakta att beslutet om sanktionsavgift får laga kraft. Därmed finns förutsättningar för en sammanhållen hantering av kravet på återbetalning av ersättning

och fordran avseende sanktionsavgift. Denna ordning innebär inte något nytt. Beslut om skattetillägg gäller omedelbart och miljöskattionsavgifter samt byggsanktionsavgifter förfaller också till betalning innan de fått laga kraft, se avsnitt 3.4.2.

Den omständigheten att en sanktionsavgift är att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen talar för att en vårdgivare inte ska kunna tvingas att betala sanktionsavgiften förrän beslutet fått laga kraft. Tvångsvis verkställighet av sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska därför inte kunna ske förrän beslutet om sanktionsavgift fått laga kraft. Det innebär att Försäkringskassan kan lämna en sanktionsavgift till Kronofogdemyndigheten för indrivning först när beslutet fått laga kraft. Detta överensstämmer med den ordning som i dag gäller för verkställighet av beslut om återbetalning av ersättning. Ett beslut om återbetalning kan lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning först när beslutet fått laga kraft. Försäkringskassan kan emellertid verkställa krav på återbetalning mot en vårdgivare genom att myndigheten räknar av beloppet från en fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. Detta följer av 4 kap. 2 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Försäkringskassan föreslås även kunna kvitta ett krav som avser sanktionsavgift mot vårdgivarens fordran på ersättning, se avsnitt 4.4.4. Förslagen innebär dock att kvittning endast ska få ske för sanktionsavgift som fått laga kraft.

Det ska inte utgå någon ränta på sanktionsavgiften

Det ska inte utgå någon ränta på sanktionsavgiften i det statliga tandvårdsstödet, se avsnitt 3.4.2. Av det avsnittet framgår att det inte utgår någon ränta på ett bötesstraff. En vårdgivare bedriver näringsverksamhet. När det gäller sanktionsavgift för vårdgivare kan man därför även jämföra med företagsbot som är en särskild rättsverkan av brott som begåtts i näringsverksamhet. Det utgår ingen ränta på de belopp som döms ut i företagsbot. I fråga om det statliga tandvårdsstödet kan dessutom konstateras att det inte utgår någon dröjsmålsränta om en vårdgivare inte i tid betalar det belopp som avses med ett beslut om återbetalningsskyldighet. Sammantaget talar detta för att det inte ska utgå någon ränta på sanktionsavgiften i det statliga tandvårdsstödet.

Någon betalningsfrist behöver inte införas

Ett av syftena med att införa en ordning med sanktionsavgift i socialförsäkringen är att på ett snabbt och effektivt sätt beivra oriktiga beteenden. En sanktionsavgift bör därför kunna tas ut så snart som möjligt efter det att en överträdelse har konstaterats. En lagstadgad betalningsfrist för sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet skulle motverka ett sådant syfte och någon betalningsfrist bör inte införas. Det finns inget som hindrar Försäkringskassan från att i sina beslut meddela en frist inom vilken betalning ska ske, se avsnitt 3.4.2. På så sätt finns det förutsättningar för Försäkringskassan att samordna betalningstidpunkten för krav på återbetalning av ersättning och sanktionsavgift.

Betalningssäkring

Riksdagen har beslutat om att nya bestämmelser om betalningssäkring ska föras in i socialförsäkringsbalken och i lagen om statligt tandvårdsstöd. Reglerna träder i kraft den 1 mars 2025.

Det finns bestämmelser om betalningssäkring för sanktionsavgift på andra områden, se avsnitt 3.4.2. Det talar för att det inte finns något principiellt hinder mot att låta de nya bestämmelserna om betalningssäkring omfatta även den sanktionsavgift som föreslås i lagen om statligt tandvårdsstöd. Frågan behöver dock utredas närmare. Det har inte varit möjligt att redan i denna promemoria utreda och föreslå bestämmelser om betalningssäkring av sanktionsavgift, se avsnitt 3.4.2.

4.4.2 Betalning av sanktionsavgiften

Förslag: Sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan och tillfalla staten.

Skälen för utredningens förslag

Förslagen är utformade för att möjliggöra en samordnad verkställighet av återkrav och sanktionsavgift. En förutsättning för en sådan

samordning är att återkrav och sanktionsavgift betalas in till samma myndighet. Betalning av sanktionsavgift bör därför göras till Försäkringskassan.

Sanktionsavgiften bör tillfalla staten och den ska därmed inte få disponeras av Försäkringskassan. Inkomster som myndigheten inte disponerar ska redovisas mot inkomsttitel. En sådan ordning är bruklig för sanktionsavgifter och överensstämmer med den huvudregel om bruttoredovisning som gäller enligt budgetlagen (2011:203).

4.4.3 Delgivning

Bedömning: Det ska inte införas någon bestämmelse om delgivning av beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt 33 § förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske och det får ske genom delgivning. Det finns däremot inte något uttryckligt krav på delgivning i förvaltningslagen.

Frågan om delgivning av ett beslut om sanktionsavgift hänger samman med frågan om verkställighet av en sanktionsavgift. Om en vårdgivare betalar sanktionsavgiften finns det ur verkställighets-synpunkt inget behov av att delge vårdgivaren beslutet.

Ett krav på delgivning av ett beslut om sanktionsavgift skulle hindra myndigheten från att ge vårdgivaren möjlighet att betala sanktionsavgiften frivilligt, dvs. utan något förfarande med delgivning av beslutet. Det är en fördel om vårdgivare betalar på detta sätt eftersom ett delgivningsförfarande innebär kostnader för det allmänna.

Om en vårdgivare däremot inte betalar en sanktionsavgift kommer Försäkringskassan att behöva vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp att driva in fordran. För att ett beslut

ska kunna lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning krävs att beslutet har fått laga kraft. För att myndigheten ska kunna visa att ett beslut har fått laga kraft kommer det i regel krävas att Försäkringskassan har delgett vårdgivaren beslutet. Detta gäller redan vid verkställighet av beslut om återbetalningsskyldighet för ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. För att ett sådant krav ska kunna lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning krävs i regel att den enskilde har delgetts beslutet. Detsamma kommer att gälla i fråga om sanktionsavgift. Det saknas emellertid anledning att föreskriva att ett beslut om sanktionsavgift måste delges.

Det bör överlåtas till Försäkringskassan att avgöra om beslutet ska delges, se avsnitt 3.4.4. Försäkringskassan bör även få välja på vilket sätt ett beslut ska delges en vårdgivare. De olika sätt på vilka en myndighet kan delge en fysisk eller juridisk person framgår av delgivningslagen (2010:1932).

4.4.4 Kvittning

Förslag: Försäkringskassan får räkna av beloppet av en sanktionsavgift från en fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. Detta ska förutsätta att beslutet om att påföra vårdgivaren en sanktionsavgift har fått laga kraft.

Skälen för utredningens förslag

I stället för att kräva en vårdgivare på återbetalning av felaktigt utbetald ersättning får Försäkringskassan räkna av beloppet från en annan fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. Detta gäller även om beslutet om återbetalning inte fått laga kraft och regleras i 4 kap. 2 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Försäkringskassan ska få kvitta även sanktionsavgift mot en vårdgivares fordran på ersättning enligt lagen. Detta möjliggör en effektiv verkställighet av ett beslut om sanktionsavgift.

En sanktionsavgift är att betrakta som ett straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1 och 4.3.1. Av rättssäkerhetsskäl ska den vårdgivare som påförts en sanktionsavgift ha möjlighet att överklaga beslutet innan det verkställs genom kvittning. En förutsättning för att Försäkringskassan ska få dra av en sanktionsavgift från vårdgivarens fordran på ersättning ska därför vara att sanktionsbeslutet fått laga kraft.

4.4.5 När en sanktionsavgift faller bort

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Skälen för utredningens förslag

Den som har gjort sig skyldig till en regelöverträdelse ska vid någon tidpunkt kunna förlita sig på att det inte blir någon reaktion från det allmänna med anledning av överträdelsen, se avsnitt 3.4.6. Mot den bakgrunden föreslås i avsnitt 4.2.6 att Försäkringskassan inte ska få besluta om sanktionsavgift när det förflutit en viss tid sedan den oriktiga uppgiften lämnades, eller skyldigheten att lämna uppgifter uppkom. Det allmännas reaktion på en regelöverträdelse ska inte dröja tills det förflutit en orimligt lång tid sedan regelöverträdelsen. Detta innebär att det även bör finnas en bortre gräns för när det är möjligt att verkställa en sanktionsavgift. Därefter ska vårdgivaren kunna förlita sig på att det allmänna inte kommer att vidta någon mer åtgärd mot denne med anledning av regelöverträdelsen. En sanktionsavgift föreslås därför falla bort om den inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

När det gäller de övriga skälen för förslagen, se avsnitt 3.4.6.

4.4.6 Återbetalning

Förslag: Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har upphävts genom ett beslut eller en dom

som har fått laga kraft, ska det inbetalade beloppet betalas tillbaka till vårdgivaren.

Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade belopp som överstiger avgiftens storlek efter ändringen betalas tillbaka till vårdgivaren.

På det belopp med vilket återbetalning ska ske ska det utgå ränta i enlighet med vad räntelagen (1975:635) föreskriver i fråga om en fordran som avser återgång av betalning. Det innebär att ränta ska utgå från dagen då vårdgivaren betalade till och med den dag då återbetalning sker.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 4.4.1 föreslås att ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart och att myndigheten ska kunna uppmana vårdgivaren att betala en sanktionsavgift även om beslutet inte fått laga kraft. Det kan därför uppstå situationer där en vårdgivare betalar en sanktionsavgift och samtidigt överklagar beslutet om sanktionsavgiften. Resultatet av ett överklagande kan bli att sanktionsavgiften upphävs. I en sådan situation bör betalningen av sanktionsavgiften återgå när beslutet eller domen om upphävande fått laga kraft. Återbetalning ska också ske om sanktionsavgiften ändras och det belopp varmed betalning skett överstiger avgiftens storlek efter ändringen. Då ska återbetalning ske med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan det inbetalda beloppet och sanktionsavgiftens storlek efter ändringen.

Den vårdgivare som har betalat en sanktionsavgift, som sedan upphävs eller ändras, bör få ränta på det återbetalda beloppet från dagen för betalningen till och med den dag då återbetalning sker. Ränta enligt 5 § räntelagen föreslås lämnas på det belopp varmed återbetalning ska ske, dvs. enligt en räntesats som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av två procentenheter. Räntelagen föreskriver denna räntesats för en fordran som avser återgång av betalning. När det gäller de övriga skälen för förslagen, se avsnitt 3.4.7.

4.5 Överklagande av sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet

4.5.1 Inledning

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen är att jämställa med straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1 och 4.3.1. Ett förfarande om att påföra någon en administrativ sanktion är att se som en anklagelse om brott i den mening som avses i artikel 6.3 i konventionen. Förfarandet kring att påföra en vårdgivare en sanktionsavgift måste därför uppfylla de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionens artikel 6.1 och 6.3. Detta innebär en rätt till domstolsprövning, se avsnitt 3.6.1. Domstolsförfarandet ska uppfylla krav på offentlighet och muntlighet. Förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den enskilde. När det gäller ett förfarande som avser anklagelse om brott innebär Europakonventionen en rätt att försvara sig personligen eller genom ombud.

I det här avsnittet redogörs för hur beslut om sanktionsavgift som avser vårdgivare ska kunna överklagas och frågor som har samband med detta. När det gäller de övriga skälen för förslagen, se avsnitt 3.6.

4.5.2 Sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska kunna överklagas

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt den ordning som gäller för andra beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Någon ny bestämmelse behöver inte införas.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Eftersom en sanktionsavgift är att jämföras med ett straff enligt Europakonventionen ställer konventionen krav på att den enskilde ska ha en möjlighet att överklaga beslutet till en domstol. Artikel 6.3 anger rätten till domstolsprövning. Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer vidare ett krav på att ett beslut om en straffliknande åtgärd ska kunna prövas av en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Den svenska förvaltningsprocessen lever upp till det kravet, se avsnitt 3.6.2.

Enligt nuvarande ordning får Försäkringskassans beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd överklagas till förvaltningsdomstol. Detta följer av att lagen om statligt tandvårdsstöd hänvisar till bestämmelserna om överklagande i socialförsäkringsbalken. Enligt gällande ordning prövar alltså förvaltningsdomstolarna beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Enligt förslaget ska Försäkringskassan besluta om återbetalning av ersättning och sanktionsavgift i ett sammanhang. För att uppnå fördelarna med den samordning av återkrav och sanktionsavgift som föreslås i avsnitt 4.2.2 är det viktigt att överklaganden av de olika besluten handläggs i en och samma domstolsprocess. Mot bakgrund av detta bör beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta överensstämmer med förslagen om överklagande av beslut om sanktionsavgift i socialförsäkringsbalken, se avsnitt 3.6.2.

Det behövs ingen ny bestämmelse för att beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken anges att Försäkringskassans beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I lagen om statligt tandvårdsstöd anges att bland annat denna bestämmelse i socialförsäkringsbalken ska gälla i tillämpliga delar i ärenden om statligt tandvårdsstöd, se 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Av förarbetena till lagen framgår att ärenden om statligt tandvårdsstöd innefattar beslut om beräkning och utbetalning av ersättning, återbetalning, kvittning av återkrav mot vårdgivarens fordringar på ersättning enligt lagen samt anslutning till

det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd.³⁷ Mot bakgrund av detta görs bedömningen att även beslut om sanktionsavgift är att anse som ett ärende om statligt tandvårdsstöd. Därmed kommer ett sådant beslut att vara överklagbart till allmän förvaltningsdomstol enligt den nuvarande bestämmelsen i lagen om statligt tandvårdsstöd. Bestämmelsen finns nu i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Förslagen innebär att motsvarande bestämmelse i stället ska finnas i en ny paragraf, 6 kap. 1 §.

Det behöver alltså inte föras in någon ny bestämmelse om att beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska vara överklagbara till allmän förvaltningsdomstol. Detta kommer att följa av att bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd hänvisar till överklagandebestämmelserna i socialförsäkringsbalken.

Vem får överklaga beslut om sanktionsavgift?

För att någon ska få överklaga ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska denne ha klagorätt. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att den som beslutet angår har rätt att klaga, om beslutet har gått denne emot. Detta framgår av 42 § förvaltningslagen (2017:900). När det gäller ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet angår det den vårdgivare som påförs avgiften. Det kan inte uteslutas att ett beslut om sanktionsavgift skulle kunna angå även någon annan. Det ska inte införas någon särskild bestämmelse om vem som har rätt att överklaga ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Vem som har rätt att överklaga ett sådant beslut får avgöras i varje enskilt fall av den domstol som har att pröva överklagandet och med tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga principer, se avsnitt 3.6.2.

4.5.3 Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift ska omprövas innan beslutet kan överklagas. Tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande som finns i socialförsäkrings-

³⁷ Prop. 2007/08:49 s. 118.

balken ska tillämpas. Detta överensstämmer med nuvarande ordning i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Någon ny bestämmelse behöver inte införas.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om sanktionsavgift ska omprövas innan beslutet kan överklagas

Beslut i ärenden om förmåner enligt socialförsäkringsbalken får som utgångspunkt inte överklagas innan beslutet har omprövats, se avsnitt 3.6.3. Syftet med det är att tyngdpunkten i ärendehanteringen ska ligga hos den beslutande myndigheten. Detsamma gäller i fråga om beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Försäkringskassan ska ompröva ett beslut i ett ärende om statligt tandvårdsstöd innan det får överklagas. Detta följer av att lagen om statligt tandvårdsstöd hänvisar till socialförsäkringsbalkens bestämmelser om omprövning. Samma ordning bör gälla i fråga om beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet, se avsnitt 3.6.3. När det gäller skälen för förslagen i fråga om omprövning av sanktionsavgift i tandvårdsstödet hänvisas till övervägandena i det avsnittet.

Ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska således inte kunna överklagas innan beslutet har omprövats av Försäkringskassan.

Tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande som finns i socialförsäkringsbalken kan tillämpas

Tidsfristen för att begära omprövning av ett beslut i ett ärende om statligt tandvårdsstöd är två månader, räknat från den dag då den enskilde fick del av beslutet. Överklagandetiden är också två månader och räknas också från den dag då klaganden fick del av beslutet. Detta följer av bestämmelserna i 113 kap. 19–20 §§ socialförsäkringsbalken som är tillämpliga i ärenden om statligt tandvårdsstöd enligt hänvisningen i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd.

Bestämmelserna bör tillämpas även när det gäller beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Tidsfristen för att begära omprövning av ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet ska vara två månader, räknat från den dag då den enskilde fick del av beslutet. Överklagandetiden ska också vara två månader och räknas från den dag då klaganden fick del av beslutet, se avsnitt 3.6.3.

Några nya bestämmelser behöver inte införas

Det föreslås alltså att den ordning som gäller för andra beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd i fråga om omprövning och tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande ska gälla även för beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Enligt 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd ska bestämmelserna om omprövning och bestämmelserna om tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande i 113 kap. socialförsäkringsbalken tillämpas i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Som framgår av avsnitt 4.5.2 är bedömningen att ett beslut om sanktionsavgift är att anse som ett beslut i ett ärende om statligt tandvårdsstöd. Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om omprövning och om tidsfrister för att begära omprövning och för att överklaga blir därmed tillämpliga även på beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Det behöver därför inte föras in några nya bestämmelser om omprövning av beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Inte heller behövs några nya bestämmelser om tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande av sådana beslut.

Förslagen innebär endast den ändringen att hänvisningen till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som nu finns i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd i stället ska finnas i en ny paragraf, 6 kap. 1 §.

4.5.4 Prövningstillstånd

Bedömning: Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten av beslut om sanktionsavgift i det statliga

tandvårdsstödet. Någon ny bestämmelse om detta behöver inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Det görs ingen annan bedömning än den som gjorts av 2021 års bidragsbrottsutredning i fråga om att rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen inte medför något hinder mot att föreskriva ett krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten, se avsnitt 3.6.4. Detta gäller även om ett beslut om sanktionsavgift är att likställa med ett straff.

Det är lämpligt att beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet även i fråga om prövningstillstånd behandlas som andra beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd. En annan ordning skulle riskera att innebära att ett beslut om sanktionsavgift prövas separat från beslutet om återbetalning av ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. Det saknas skäl mot att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten av ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Detta överensstämmer även med förslagen om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten av ett beslut om sanktionsavgift i de förmåner som regleras enligt socialförsäkringsbalken.

Det krävs prövningstillstånd vid överklagande hos kammarrätten av beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Detta följer av att det i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd föreskrivs att bland annat bestämmelsen i 113 kap. 16 § socialförsäkringsbalken gäller för ärenden om statligt tandvårdsstöd. Som redovisas i avsnitt 4.5.2 görs bedömningen att ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet är att anse som ett beslut i ett ärende om statligt tandvårdsstöd. Ett sådant beslut i det statliga tandvårdsstödet kommer därmed att omfattas av det krav på prövningstillstånd vid överklagande hos kammarrätten som följer av hänvisningen i nuvarande 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd till bestämmelsen i 113 kap. 16 § socialförsäkringsbalken. Någon ny bestämmelse behövs därmed inte för att det ska ställas krav på prövningstillstånd vid överklagande hos kammarrätten av ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet.

Endast en redaktionell ändring av författningstexten föreslås. Den innebär att den hänvisning till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som nu finns i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd i stället ska finnas i en ny paragraf, 6 kap. 1 §, i samma lag.

4.5.5 Forum för överklaganden

Förslag: De forumregler som gäller vid överklagande av Försäkringskassans beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd ska gälla även vid överklagande av myndighetens beslut om sanktionsavgift. Någon ny bestämmelse om detta behöver inte införas.

Skälen för utredningens förslag

I 113 kap. 14 och 15 §§ socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om vilken domstol en enskild ska överklaga ett beslut till. Dessa bestämmelser är tillämpliga även vid överklagande av beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Detta följer av hänvisningen till dessa bestämmelser i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd. Det finns inte anledning att ha några andra forumregler när det gäller överklagande av beslut om sanktionsavgift. Starka skäl talar för att beslut om sanktionsavgift ska överklagas till samma domstol som prövar ett överklagande av beslutet om återbetalning av ersättning, se avsnitt 3.6.5. På så sätt kan besluten prövas gemensamt inom ramen för en och samma process på en och samma domstol. Det blir också lättare att överblicka vilka forumregler som gäller om det är samma regler vid överklagande av beslut om sanktionsavgift som vid överklagande av andra beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd.

De forumregler som gäller vid överklagande av Försäkringskassans beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd ska alltså gälla även vid överklagande av myndighetens beslut om sanktionsavgift. Detta kräver ingen ny bestämmelse. I avsnitt 4.5.2 görs bedömningen att ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet är att anse som ett beslut i ett ärende om statligt tandvårdsstöd. Ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet kommer därmed att omfattas av de forumregler som följer av

hänvisningen i nuvarande 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd till bestämmelserna i 113 kap. 14 och 15 §§ socialförsäkringsbalken.

Endast en redaktionell ändring av författningstexten föreslås. Den innebär att den hänvisning till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som nu finns i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd i stället ska finnas i en ny paragraf, 6 kap. 1 §, i samma lag.

4.5.6 Överklagande av företrädare för det allmänna

Förslag: Det allmänna ombudet ska få överklaga beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Det behövs inte någon ny bestämmelse om detta.

Skälen för utredningens förslag

I 113 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som ger det allmänna ombudet rätt att överklaga Försäkringskassans beslut. Det allmänna ombudet får även föra talan till förmån för enskild part. Genom möjligheten att överklaga har det allmänna ombudet förutsättningar att få fram vägledande avgöranden, för att därigenom säkerställa att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist, se avsnitt 3.6.6.

Av samma skäl som anförs i avsnitt 3.6.6 ska det allmänna ombudet ha möjlighet att överklaga ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Det allmänna ombudet ska kunna verka för prejudikatbildningen även i denna del av socialförsäkringen. Bestämmelserna som ger det allmänna ombudet möjlighet att överklaga Försäkringskassans beslut enligt socialförsäkringsbalken finns i 113 kap. 4, 12 och 13 §§. Enligt 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd gäller dessa bestämmelser även i ärenden om statligt tandvårdsstöd. Bedömningen görs, i likhet med den i avsnitt 4.5.2, att ett beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet är ett ärende om statligt tandvårdsstöd. Detta innebär att bestämmelserna som ger det allmänna ombudet möjlighet att överklaga Försäkringskassans beslut även kommer att omfatta beslut om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Det behövs inte någon ny bestämmelse om detta.

Endast en redaktionell ändring av författningstexten föreslås. Den innebär att den hänvisning till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som nu finns i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd i stället ska finnas i en ny paragraf, 6 kap. 1 §, i samma lag.

4.6 Vissa rättssäkerhetsfrågor

4.6.1 Ingen rätt till kostnadsfritt biträde i ärenden om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet

Bedömning: Det bör inte införas någon särskild rätt för en vårdgivare att få tillgång till kostnadsfritt biträde i ett ärende om påförande av sanktionsavgift.

Skälen för utredningens bedömning

Det ska inte införas någon rätt för den enskilde att få tillgång till ett kostnadsfritt biträde i ett ärende om påförande av sanktionsavgift i de förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken, se avsnitt 3.7.1. Den enskilde ska alltså varken ha rätt till något offentligt biträde eller till att få kostnaderna för ett ombud ersatta. Av de skäl som anges i avsnitt 3.7.1 görs samma bedömning i frågan om rätten till kostnadsfritt biträde i ärenden om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. Den bedömningen görs trots att vårdgivare som är juridiska personer inte kan komma i fråga för rättshjälp. Vårdgivare som bedriver verksamheten som enskild näringsverksamhet kan i regel inte heller få rättshjälp eftersom det krävs särskilda skäl för att en näringsidkare ska få rättshjälp. Motivet till detta är att det inte är rimligt att staten står kostnaden för juridiskt biträde till den som bedriver näringsverksamhet. En näringsidkare bör kunna ordna med ett försäkringsskydd för kostnader för rättsliga tvister.³⁸ Mot bakgrund av detta föreslås alltså att det inte ska införas någon särskild rätt för en vårdgivare att få kostnadsfritt juridiskt biträde i ett ärende om påförande av sanktionsavgift, varken genom någon

³⁸ Prop. 1996/97:9 s. 126.

rätt till ett offentligt biträde eller till att få kostnaderna för ett ombud ersatta.

4.6.2 Muntlig förhandling

Bedömning: Det bör inte föreskrivas en särskild rätt till muntlig förhandling i mål om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet.

Skälen för utredningens bedömning

En sanktionsavgift är att betrakta som ett straff och ett förfarande om att påföra någon en sanktionsavgift är att anse som en anklagelse om brott, se avsnitt 2.2.1 och 4.3.1. Artikel 6 i Europakonventionen innebär att en enskild som utgångspunkt har rätt till muntlig förhandling när det är fråga om civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelser om brott, se avsnitt 3.7.2. Där görs även bedömningen att artikel 6 i Europakonventionen inte innebär ett generellt krav på muntlig förhandling i mål om administrativa sanktioner. Frågan om rätten till en rättvis rättegång kräver en muntlig förhandling ska i stället avgöras genom en bedömning av behovet av muntlighet i det enskilda fallet. Bestämmelsen i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) möjliggör för domstolarna att göra en prövning av behovet av muntlig förhandling i det enskilda fallet på ett sätt som uppfyller de rättssäkerhetskrav som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Det ska därför inte föreskrivas någon särskild rätt till muntlig förhandling i mål om sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet, se avsnitt 3.7.2.

4.6.3 Rätten att inte belasta sig själv

Bedömning: Lagen om statligt tandvårdsstöd möjliggör inte att uppgifter begärs in på ett sätt som skulle kunna stå i strid med rätten att inte belasta sig själv.

Skälen för utredningens bedömning

Ett ärende om en administrativ sanktion innebär en anklagelse om brott enligt Europakonventionen, se avsnitt 2.2.1 och 4.3.1. Detta innebär att rätten att inte belasta sig själv, eller den så kallade passivitetsrätten, aktualiseras i anslutning till frågan om en vårdgivare ska påföras en sanktionsavgift.

Rätten att inte belasta sig själv kommer till uttryck bland annat genom rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen och innebär att den som är anklagad för brott inte genom tvång ska behöva bidra till utredning eller bevisning genom att tillhandahålla belastande material. Det kan alltså vara oförenligt med artikel 6 att genom hot om vite eller annan sanktion tvinga fram uppgifter från en enskild. En förutsättning för att detta ska stå i strid med artikel 6 i Europakonventionen är dock att det finns ett nära samband mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt straffrättsligt förfarande som antingen har inletts eller är nära förestående.³⁹ En kränkning av artikeln kan också föreligga om upplysningar, som har lämnats under tvång före anklagelsen, senare används i ett straffrättsligt förfarande.

Förslagen om sanktionsavgift innebär att Försäkringskassan kommer att hantera en ny typ av ärenden av straffrättslig karaktär. I lagen om statligt tandvårdsstöd saknas möjlighet att vid vite förelägga en vårdgivare att uppfylla en uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna om förfarandet vid efterkontroll bedöms inte innebära att uppgifter kan begäras in från en vårdgivare i strid med rätten att inte belasta sig själv. En efterkontroll syftar till att utreda om en utbetalning av ersättning är korrekt. Lagen om statligt tandvårdsstöd bedöms inte heller i något annat avseende möjliggöra att uppgifter begärs in på ett sätt som skulle kunna stå i strid med rätten att inte belasta sig själv.

³⁹ Se Ibrahim med flera mot Storbritannien den 13 september 2016, § 249, och prop. 2017/18:58 s. 16–17 samt där gjorda hänvisningar till Europadomstolens praxis.

4.7 Regleringen tas in i lagen om statligt tandvårdsstöd

Förslag: Bestämmelserna om administrativa sanktioner i det statliga tandvårdsstödet ska införas i lagen om statligt tandvårdsstöd.

Skälen för utredningens förslag

Socialförsäkringsbalken innehåller i huvudsak en sammanhållen reglering av socialförsäkringen. Det statliga tandvårdsstödet är en del av socialförsäkringen men stödet regleras i en särskild lag, lagen om statligt tandvårdsstöd. I frågor som gäller bland annat Försäkringskassans handläggning och överklagande av beslut i ärenden om statligt tandvårdsstöd hänvisar emellertid lagen till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.

Regleringen av sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet bör ske genom att lagen om statligt tandvårdsstöd kompletteras med bestämmelser om sanktionsavgift. Bestämmelserna om sanktionsavgift bör placeras i ett nytt kapitel.

4.8 Avstängning och det statliga tandvårdsstödet

Bedömning: Enligt gällande rätt har Försäkringskassan en möjlighet att besluta att en vårdgivares anslutning till det elektroniska systemet för det statliga tandvårdsstödet ska upphöra om vårdgivaren allvarligt har åsidosatt bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och som avser vårdgivarens skyldigheter eller förutsättningar för ersättning. I det statliga tandvårdsstödet finns alltså redan en motsvarighet till förslagen om en förmånsspecifik avstängning i de förmåner som regleras enligt socialförsäkringsbalken. Det saknas skäl att nu föreslå någon ändring av Försäkringskassans möjlighet att besluta att en vårdgivares anslutning till systemet ska upphöra.

Skälen för utredningens bedömning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås få möjligheten att stänga av den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, se avsnitt 3.5. Ett beslut om avstängning ska avse den förmån där den enskilde lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet eller skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

För att en vårdgivare ska kunna få statligt tandvårdsstöd ska vårdgivaren vara ansluten till Försäkringskassans elektroniska system för statligt tandvårdsstöd. Enligt nuvarande ordning får Försäkringskassan besluta att en vårdgivares anslutning till det elektroniska systemet ska upphöra om vårdgivaren allvarligt har åsidosatt bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, se 19 § första stycket 5 förordningen om statligt tandvårdsstöd. Detta innebär att det finns förutsättningar för Försäkringskassan att avansluta den vårdgivare som orsakar felaktiga utbetalningar genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att uppfylla en uppgiftsskyldighet. Vidare innebär nuvarande ordning att en ansökan om att anslutas till det elektroniska systemet kan nekas om vårdgivaren tidigare allvarligt åsidosatt bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, se 18 b § andra stycket förordningen om statligt tandvårdsstöd. I det statliga tandvårdsstödet finns det alltså redan en motsvarighet till det verktyg i form av en förmånsspecifik avstängning som föreslås för de förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken. Det kan påpekas att en avanslutning från det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd inte förutsätter att vårdgivaren åsidosatt bestämmelserna medvetet eller av grov vårdslöshet.

Det finns anledning att lyfta fram att utredningen om stärkt stöd till tandvård för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn i sitt delbetänkande SOU 2023:82 bland annat lämnat förslag om införande av tillståndsplikt för privata vårdgivare i tandvården. Förslaget innefattar att det ska vara möjligt att återkalla tillståndet för den vårdgivare som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift. Delbetänkandet

innefattar förslag om att det ska vara möjligt att avansluta vårdgivare från det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd i fler situationer än i dag. Förslagen i delbetänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Mot bakgrund av detta saknas det skäl att nu föreslå någon ändring av Försäkringskassans möjlighet att avansluta en vårdgivare från det elektroniska systemet för det statliga tandvårdsstödet.

5 Ändringar i bidragsbrottslagen

5.1 Inledning

Ett syfte med att införa administrativa sanktionsavgifter är att genom en sanktionsväxling åstadkomma en ordning där regelöverträdelser kan leda till en sanktion på ett snabbare och effektivare sätt än genom straffrättsliga påföljder. Detta åstadkoms bäst genom en begränsning av anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen (2007:612), se avsnitt 2.3.2.

I det här kapitlet beskrivs därför närmare hur begränsningen av anmälningsskyldigheten ska utformas. Dessutom beskrivs att det i bidragsbrottslagen bör tas in en hänvisning till en ny lag som bland annat innehåller en bestämmelse om hinder för åklagaren att inleda brottmålsprocess i vissa fall.

5.2 Begränsning av anmälningsskyldigheten

Förslag: Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens anmälningsskyldighet vid misstänkt bidragsbrott ska begränsas till om det kan misstänkas att ett grovt bidragsbrott har begåtts. Om det finns särskilda skäl får myndigheterna även anmäla andra bidragsbrott.

Anmälningsskyldigheten ska inte knytas till en viss beloppsgräns. I stället ska omständigheterna i det enskilda fallet beaktas.

Skälen för utredningens förslag

Anmälningsskyldigheten ska begränsas

Av den nuvarande lydelsen i 6 § bidragsbrottslagen följer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är skyldiga att göra en polisanmälan om det kan misstänkas att ett bidragsbrott har begåtts. För att åstadkomma en sanktionsväxling från bidragsbrott till administrativa sanktioner föreslås att denna anmälningsskyldighet ska begränsas. Genom att begränsa anmälningsskyldigheten till att bara avse vissa situationer kan man åstadkomma en ordning där majoriteten av de felaktiga utbetalningar som orsakats av enskilda hanteras i ett administrativt förfarande.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen bör därför begränsas. I det här avsnittet redogörs närmare för hur anmälningsskyldigheten ska begränsas och skälen för detta.

Anmälningsskyldigheten ska inte knytas till en viss beloppsgräns

Det är i första hand lagöverträdelse av allvarigare slag som i fortsättningen ska mötas av en straffrättslig påföljd. Av betydelse för hur anmälningsskyldigheten bör begränsas är därmed vad som gör ett bidragsbrott mer eller mindre allvarligt.

En förutsättning för att en enskild ska påföras en sanktionsavgift eller ett straff enligt bidragsbrottslagen är att personen i fråga har lämnat oriktiga uppgifter eller inte har anmält ändrade förhållanden i enlighet med lag eller förordning och på så sätt orsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det är således det oriktiga uppgiftslämnandet, eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, som utgör den gärning som ska ge upphov till en sanktion. Det går att argumentera för att det är allvarigare om den enskilde har orsakat en felaktig utbetalning av ett större belopp. Så skulle vara fallet om den enskilde haft uppsåt till att en stor felaktig utbetalning görs, jämfört med den som haft uppsåt till att en mindre felaktig utbetalning görs.

Den sanktionsavgift som föreslås bygger på strikt ansvar och några subjektiva bedömningar av den enskildes avsikt med en viss

gärning ska således inte göras. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska inte göra någon bedömning av om den enskilde har varit medveten eller vårdslös i förhållande till att en viss felaktig utbetalning har gjorts. Om en subjektiv bedömning hade gjorts är det inte säkert att den som orsakat en större felaktig utbetalning hade bedömts ha gjort sig skyldig till en allvarligare gärning än den som orsakat en mindre felaktig utbetalning. Detta med hänsyn till att den som orsakat en mindre felaktig utbetalning hade kunnat göra det uppsåtligen, medan den som orsakat en större felaktig utbetalning gjort så på grund av slarv.

Storleken på det felaktiga beloppet kan även bero på omständigheter som den enskilde inte kan påverka. Beloppen kan exempelvis variera beroende på om det är fråga om en ersättning som lämnas ofta och regelbundet, men med mindre belopp per utbetalning, eller om det är fråga om en ersättning som betalas ut med ett stort belopp vid ett enstaka tillfälle. Storleken på det utbetalda beloppet kan därför variera till följd av mer eller mindre tillfälliga omständigheter, oavsett hur allvarligt det underliggande oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten har varit.

Bedömningen av i vilka fall Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska polisanmäla misstänkta bidragsbrott bör därför inte knytas till ett visst belopp. Se dock i det följande de överväganden som görs såvitt avser grova bidragsbrott.

Misstanke om grovt bidragsbrott ska anmälas

Av 3 § bidragsbrottslagen framgår att för brott som är grovt döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Av bestämmelsens andra stycke framgår att vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om brottet rört ett betydande belopp, om den som begått gärningarna har använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som har utövats mer systematiskt eller i större omfattning. De särskilda kvalifikationsgrunderna är endast exemplifierande men bör enligt förarbetena ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. När det gäller rekvisitet *betydande belopp* används i praxis ett riktmärke om fem prisbasbelopp.

De beteenden som typiskt sett kan bedömas som grova bidragsbrott är mycket förkastliga. Det är fråga om allvarliga överträdelser, vilket kommer till uttryck i straffskalan för brottet. Misstankar om så allvarliga lagöverträdelser bör hanteras i ett brottmålsförfarande och mötas av en straffrättslig påföljd. Misstänker Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att ett grovt bidragsbrott har begåtts ska myndigheten därför göra en polisanmälan.

Det sagda innebär att anmälningsskyldigheten, trots det som framgår under föregående rubrik, i viss mån kommer att vara knuten till en beloppsgräns eftersom ett brott som rört ett belopp motsvarande fem prisbasbelopp som utgångspunkt ska bedömas som grovt. Att så stora summor som fem prisbasbelopp betalas ut vid ett enda tillfälle är dock ovanligt.⁴⁰ Även om värdet av en enskild utbetalning inte uppgår till ett sådant högt belopp kan det ändå vara fråga om grovt brott i de fall det rör sig om flera utbetalningar där det sammanlagda värdet av utbetalningarna överstiger fem basbelopp. För att det ska vara fråga om grovt brott vid upprepade felaktiga utbetalningar krävs ofta någon ytterligare kvalificerande omständighet som en brottsplan eller ett systematiskt förfarande. Det kan till exempel vara fråga om felaktiga utbetalningar som orsakats av oriktiga uppgifter som lämnats av flera personer i samverkan.

En omständighet som kan ge anledning att misstänka grovt bidragsbrott är om den felaktiga utbetalningen orsakats genom falska handlingar. Detta framgår av 3 § 2 bidragsbrottslagen. Ett exempel på detta är identitetsmissbruk. Även användandet av osanna eller manipulerade handlingar kan medföra att ett visst förfarande är att anse som grovt bidragsbrott. För att det ska vara fråga om grovt brott i dessa situationer krävs i regel dessutom att den felaktiga utbetalningen har uppgått till ett halvt prisbasbelopp. Vid bedömningen av om myndigheten ska anmäla en brottsmisstanke bör dock storleken av utbetalningarna inte vara ensamt avgörande. Om det finns anledning att misstänka att användandet av falska handlingar ingår som ett led i en organiserad bidragsbrottslighet kan detta utgöra skäl att göra en anmälan om brott, även om storleken av de felaktiga utbetalningarna i sig inte ger anledning att misstänka grovt brott.

⁴⁰ SOU 2018:14 s. 85.

Misstanke om andra bidragsbrott får anmälas om det finns särskilda skäl

För att undvika att en sanktionsväxling till administrativa sanktionsavgifter leder till att vissa regelöverträdelser inte möts av någon sanktion alls, och för att fånga upp överträdelser som det är särskilt angeläget att pröva i ett brottmålsförfarande, föreslås att myndigheterna ska få anmäla misstanke om andra brott än grovt bidragsbrott om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen är avsedd att fungera som en ventil och den utgör ett undantag från huvudregeln om en sanktionsväxling för bidragsbrott som inte är grova.

Det är inte möjligt att lämna en uttömmande redogörelse för vad som utgör särskilda skäl. Begreppet lämnar ett förhållandevis stort utrymme för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att utifrån fritt skön avgöra om det föreligger skäl att anmäla bidragsbrott i stället för att påföra en sanktionsavgift. Eftersom det är fråga om en sanktionsväxling där en straffrättslig påföljd byts ut mot en jämförbar administrativ sanktionsavgift inger detta handlingsutrymme inga betänkligheter utifrån ett förutsebarhetsperspektiv för den enskilde.

I det följande beskrivs några situationer där det kan finnas särskilda skäl för att anmäla misstanke om bidragsbrott.

En situation som kan uppstå och som typiskt sett medför särskilda skäl för att anmäla misstanke om brott är om en enskild har lämnat en oriktig uppgift eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden utan att det har medfört en felaktig utbetalning. Myndigheten är i ett sådant fall förhindrad att besluta om sanktionsavgift, eftersom en förutsättning för att någon ska påföras en sanktionsavgift är att det har skett en felaktig utbetalning. Ett bidragsbrott föreligger dock redan när en oriktig uppgift eller underlåtenhet innebär fara för en felaktig utbetalning. Om myndigheten har utrett att det inte finns någon rätt till ersättning, och därmed undvikit en felaktig utbetalning, men det kan misstänkas att någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden innebär det att det finns särskilda skäl för en anmälan om misstanke om brott. Om en enskild som tidigare har påförts en sanktionsavgift på grund av en oriktig uppgift vid en senare ansökan lämnar en liknande oriktig uppgift är det sannolikt att myndigheten undviker att återigen göra

en felaktig utbetalning. Då saknas förutsättningar för att besluta om sanktionsavgift. I en sådan situation kan emellertid myndigheten göra bedömningen att den enskilde agerar med uppsåt mot bakgrund av de tidigare överträdelserna. Då kan det föreligga särskilda skäl för myndigheten att anmäla den ansökan som inte lett till någon utbetalning, även om tidigare ansökningar legat till grund för beslut om sanktionsavgift.

En annan situation där Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är förhindrade att fatta beslut om sanktionsavgift är om en oriktig uppgift har lämnats till en annan myndighet och uppgiften därefter har kommit in i ärendet genom en överföring från den andra myndigheten. Det är dock fortfarande viktigt att myndigheterna har möjlighet att ingripa när någon medvetet lämnar en oriktig uppgift till en myndighet som sedan fortplantas i välfärdssystemen. Myndigheterna ska därför ha möjlighet att göra en anmälan om brott i en sådan situation.

Om det finns anledning att misstänka att ett agerande utgör ett led i ett organiserat upplägg kan det finnas särskilda skäl att anmäla misstanke om brott. Misstankar om systematisk eller organiserad brottslighet ska utredas och det ska så långt som möjligt skapas förutsättningar för att lagföra denna typ av brottslighet. Detta gäller även om brottsligheten i det enskilda fallet inte lett till utbetalningar av några höga belopp eller det av andra anledningar inte finns omständigheter som direkt talar för att det rör sig om ett grovt bidragsbrott. Myndigheterna ska inte fundera närmare kring gränsdragningen mellan grovt bidragsbrott och brott av normalgraden i dessa fall. Det blir upp till Polismyndigheten eller åklagare att bedöma rubriceringen av brottsligheten.

Användandet av oriktiga handlingar kan ofta vara kopplat till systematisk eller organiserad brottslighet och det kan därför finnas särskilda skäl för att anmäla misstanke om bidragsbrott när ett förfarande innefattat falska handlingar. Även utan att det är fråga om ett större brottsupplägg kan användandet av falska handlingar vara ett sådant beteende som utgör särskilda skäl för att göra en anmälan om brott.

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten upptäcker att någon lämnar oriktiga uppgifter, eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden, vid upprepade tillfällen och på så sätt gör sig skyldig till upprepade regelöverträdelser kan det också utgöra särskilda skäl

för att göra en anmälan om brott. Detsamma gäller om myndigheterna upptäcker att en enskild lämnar oriktiga uppgifter även till andra myndigheter eller företag. Ett annat exempel på när det kan föreligga särskilda skäl för att anmäla misstanke om bidragsbrott är när ett oriktigt uppgiftslämnande, eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, innefattar andra brott än bidragsbrott, exempelvis folkbokföringsbrott.

Det kan också finnas särskilda skäl för att anmäla bidragsbrott som av någon anledning är att se som särskilt allvarliga, trots att det inte bedöms vara fråga om grovt bidragsbrott. Så kan exempelvis vara fallet om ett brott drabbar tredje part eller om någon utnyttjar en annan persons särskilt utsatta situation för att få ersättning.

Möjligheten att anmäla misstanke om andra brott än grovt bidragsbrott ska tjäna som en ventil. Det främsta syftet med ventilen är att undvika att en sanktionsväxling leder till att organiserad eller annars särskilt allvarlig brottslighet inte utreds och lagförs. Det är inte möjligt att i förväg uttömmande redogöra för de situationer när det kan föreligga särskilda skäl för myndigheterna att göra en brottsanmälan. Det blir i stället myndigheten som har att göra en bedömning av om omständigheterna i det enskilda fallet utgör särskilda skäl för att anmäla misstanke om bidragsbrott som inte är grovt. Utgångspunkten för den bedömningen ska vara att en sanktionsavgift i normalfallet är den sanktion som ska följa på ett oriktigt uppgiftslämnande, eller en underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, även i de fall där det finns anledning att misstänka bidragsbrott.

Det handlingsutrymme som denna ventil ger myndigheterna kan minska förutsebarheten i fråga om vilken sanktion som kommer att följa på en viss regelöverträdelse, i jämförelse med en ordning med bara ett sanktionssystem. Detta är en konsekvens av att någon avkriminalisering inte föreslås. Det får anses vara tillräckligt att en enskild kan förutse att ett oriktigt uppgiftslämnande, eller underlåten uppgifts- eller anmälningsskyldighet, kan leda till en sanktion – oavsett om det är fråga om en straffrättslig påföljd eller en administrativ sanktion.

Beslutande myndigheter ska inte göra någon omfattande utredning

Beslutande myndighet ska inte behöva göra någon mer omfattande utredning av om ett brott är att bedöma som grovt eller inte eller om det föreligger särskilda skäl. Beslutet ska kunna fattas inom ramen för myndighetens vanliga handläggning för att besluta om rätten till ersättning, kontrollverksamhet och återbetalning av ersättning. Ansvaret för att inleda förundersökning vilar på Polismyndigheten och åklagare. Beslutande myndighet behöver därför inte göra någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring. När beslutande myndighet ska bedöma om ett brott ska anmälas har myndigheten att utgå ifrån de omständigheter och fakta som är kända för myndigheten vid den aktuella tidpunkten.

Begränsningen av anmälningsskyldigheten ska tas in i den nuvarande bestämmelsen om anmälningsskyldighet

Anmälningsskyldigheten för de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av bidragsbrottslagen regleras i 6 § bidragsbrottslagen. Förslaget innebär att anmälningsskyldigheten ska begränsas för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. En sådan bestämmelse tas med fördel in i samma paragraf som i nuläget reglerar anmälningsskyldigheten. På så sätt kan anmälningsskyldigheten i sin helhet regleras i en och samma bestämmelse, vilket bidrar till att det blir tydligt vad som gäller. Den begränsade anmälningsskyldigheten bör därför regleras i ett nytt andra stycke i 6 § bidragsbrottslagen.

5.3 Hänvisning till lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott

Förslag: För att säkerställa att åklagaren inte vidtar åtgärder i strid med förbudet mot dubbla förfaranden föreslås att en spärregel för åklagaren ska tas in i en ny lag. En bestämmelse som hänvisar till den lagen ska tas in i bidragsbrottslagen.

Skälen för utredningens förslag

En hänvisning till lagen om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott

Vid utformningen av förslagen är viktigt att säkerställa att enskilda inte riskerar att bli föremål både för en administrativ sanktion och ett straffrättsligt straff i strid med förbudet mot dubbla förfaranden. För att säkerställa att så inte blir fallet föreslås att en spärregel för åklagaren tas in i en ny lag, lagen om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott, se avsnitt 6.2. I lagen finns också bestämmelser som gäller åklagarens möjlighet att föra talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

En hänvisning till den nya lagen bör tas in i bidragsbrottslagen. På så sätt blir det tydligt, redan av bidragsbrottslagen, att det kan finnas hinder för åklagaren att vidta vissa åtgärder. Dessutom innebär hänvisningen till den nya lagen att det redan i bidragsbrottslagen tydliggörs att åklagaren som huvudregel ska framställa ett yrkande om sanktionsavgift i samband med att åklagaren väcker åtal för bidragsbrott, se avsnitt 6.3.

6 Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift

6.1 Inledning

En av utgångspunkterna för förslagen i denna promemoria är att det ska ske en sanktionsväxling för bidragsbrott. I normalfallet ska sanktionen för det som tidigare polisanmälades som bidragsbrott vara en administrativ sanktionsavgift. De misstänkta bidragsbrott som ska bli föremål för polisanmälan och i förlängningen lagföring är grova bidragsbrott och de bidragsbrott där det finns särskilda skäl. Det kommer alltså fortfarande finnas en anmälningsskyldighet för de beslutande myndigheterna. Det innebär i viss mån ett vägvalssystem där tanken är att bara vissa typer av brott hanteras inom ramen för åtal i allmän domstol.

Den föreslagna ordningen innebär en risk för att vissa regelöverträdelser blir helt utan sanktion från det allmänna, även om förutsättningarna för sanktionsavgift i sig är uppfyllda. Så skulle vara fallet om åtal väcks men helt ogillas till exempel på grund av bristande uppsåt. Då innebär förbudet mot dubbla förfaranden att det saknas möjlighet att påföra en sanktion i ett administrativt förfarande. Om åtal inte hade väckts hade det i stället kunnat finnas förutsättningar för att påföra en sanktionsavgift genom beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, men den möjligheten försvinner i och med att åklagaren beslutat att väcka åtal.

Såväl enstaka fall av ogillade åtal där en sanktionsavgift hade kunnat påföras, som själva införandet av ett system som medger en sådan effekt, kan leda till minskat förtroende för myndigheternas förmåga att beivra regelöverträdelser och bidragsbrott på ett proportionerligt sätt. Mot den bakgrunden lämnas i det här kapitlet förslag till en ordning där åklagaren ska ha möjlighet att framställa yrkande om administrativ sanktionsavgift inom ramen för ett åtal

om bidragsbrott. En sanktionsavgift är att se som straff i Europakonventionens mening, se avsnitt 2.2.1. Det innebär att en enskild inte ska kunna bli föremål för prövning av om en administrativ sanktion ska påföras och om ett straffrättsligt straff ska utdömas för samma gärning i två olika förfaranden. I det här kapitlet lämnas mot den bakgrunden även förslag som syftar till att efterleva förbudet mot dubbla förfaranden.

6.2 Förbud mot dubbla förfaranden

Förslag: Åklagare får inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse i fråga om en överträdelse som har legat till grund för ett beslut om administrativ sanktionsavgift enligt socialförsäkringsbalken eller lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Detta gäller endast om åtalet, strafföreläggandet eller åtalsunderlåtenheten skulle gälla samma person som sanktionsavgiften avser.

Skälen för utredningens förslag

En spärregel för åklagaren

Förbudet mot dubbla förfaranden innebär att en person som begår en överträdelse inte genom två olika prövningar ska drabbas av både en straffrättslig påföljd och en administrativ sanktion som jämföras med straff enligt Europakonventionen, se avsnitt 3.3 och 4.3. Av de avsnitten framgår i vilka situationer Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte ska få besluta om sanktionsavgift till följd av förbudet mot dubbla förfaranden.

För att efterleva förbudet mot dubbla förfaranden behöver det också säkerställas att åklagaren inte vidtar åtgärder i strid med förbudet. Av det skälet föreslås en uttrycklig spärregel om att åklagaren inte får väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse i fråga om en överträdelse som legat till grund för ett beslut om sanktionsavgift enligt 108 a kap. socialförsäkrings-

balken eller 5 kap. lagen om statligt tandvårdsstöd. Detta gäller emellertid endast om ett åtal, strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse skulle avse samma person som avses med sanktionsavgiften. Förbudet mot dubbla förfaranden innebär till exempel inte att åklagaren är förhindrad att väcka åtal för bidragsbrott mot ställföreträdaren för ett aktiebolag som har påförts en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse.

Den reglering som föreslås innebär således att ett beslut om sanktionsavgift är ett hinder för åklagaren att lägga samma oriktiga uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, till grund för ett åtal, ett strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse. Europakonventionens förbud mot dubbla förfaranden innebär att en sanktionsavgift är ett hinder för åklagaren att fatta sådana beslut även utan någon uttrycklig reglering. Det blir emellertid mer tydligt med en uttrycklig spärregel för åklagaren. Motsvarande bestämmelse finns också i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Vid bedömningen av om det föreligger hinder för åklagaren att vidta åtgärder i en brottmålsprocess måste det klargöras om den avser samma oriktiga uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, som legat till grund för beslutet om sanktionsavgift. Först då föreligger hinder för åklagaren att vidta åtgärder.

Spärregeln och beslut om avstängning

Som tidigare redogjorts för är ett beslut om avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken att anse som ett straff i Europakonventionens mening, se avsnitt 2.2.1. Därmed aktualiseras konventionens förbud mot dubbla förfaranden. Det innebär ett förbud mot att pröva samma överträdelse i både en brottmålsprocess och ett administrativt förfarande. Bedömningen att en avstängning är att likställa med ett straff innebär därmed att ett beslut om avstängning hindrar en brottmålsprocess om samma överträdelse.

Den föreslagna spärregeln för åklagaren omfattar inte beslut om avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken. Anledningen till det är att möjligheten för myndigheterna att stänga av någon från

en enskild förmån inte är en del av den sanktionsväxling som förslagen i denna promemoria innebär. Förslagen innebär att den som orsakar en felaktig utbetalning från socialförsäkringen ska få en sanktionsavgift i ett administrativt förfarande i stället för att dömas för bidragsbrott. Förslagen innebär således en sanktionsväxling från en straffrättslig påföljd till en administrativ sanktionsavgift. Vidare föreslås en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att stänga av en enskild från en förmån i socialförsäkringsbalken. En avstängning syftar till att skydda staten som ansvarar för utbetalning av förmånen från risken för felaktiga utbetalningar. Men möjligheten att stänga av en enskild från en förmån är inte en del av sanktionsväxlingen för överträdelser som orsakar felaktiga utbetalningar. Därför föreslås inte någon bestämmelse om att ett beslut om avstängning ska hindra åklagaren från att vidta åtgärder i en brottmålsprocess.

Europakonventionens förbud mot dubbla förfaranden gäller emellertid även utan någon uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om avstängning hindrar åklagaren från att vidta åtgärder i en brottmålsprocess.

6.3 Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift

6.3.1 Inledning

Som beskrivs i inledningen till detta kapitel kan det uppstå situationer där ett åtal om bidragsbrott ogillas, men där förutsättningarna för att påföra en sanktionsavgift är uppfyllda. För att undvika en ordning där vissa regelöverträdelser blir helt utan sanktion från det allmänna föreslås en ordning med möjlighet för åklagaren att framställa yrkande om administrativ sanktionsavgift i ett mål om bidragsbrott. En sådan ordning finns både vad gäller skattetillägg och administrativ sanktion på området för marknadsmissbruk. När åklagaren väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden ska åklagaren samtidigt framställa ett yrkande om administrativ sanktion. På

skatteområdet kan den enskilde både dömas för skattebrott och påföras skattetillägg inom ramen för en och samma brottmålsprocess. Vad gäller marknadsmissbruksområdet ska ett yrkande om administrativ sanktion prövas av rätten bara om åtalet ogillas eller läggs ned, det vill säga en enskild kan antingen dömas för brott eller påföras en administrativ sanktion.

Förslaget om en möjlighet för åklagaren att framställa ett yrkande om administrativ sanktionsavgift i ett mål om bidragsbrott bygger på regleringen som finns i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Att bygga en reglering på en redan etablerad ordning kan bidra till att regleringen blir både rättssäker och kostnadseffektiv.

6.3.2 Yrkande om administrativ sanktionsavgift och när det ska prövas

Förslag: När åklagaren väcker åtal för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) ska åklagaren, om det inte är uppenbart obehövt, samtidigt framställa yrkande om sanktionsavgift om de omständigheter som omfattas av åtalet kan utgöra grund för sådan sanktion.

Ett yrkande om sanktionsavgift får prövas av rätten endast om åtalet ogillas eller läggs ned och målet därför skrivs av i den delen.

Skälen för utredningens förslag

Ett alternativyrkande i stället för yrkande om både straff och sanktionsavgift

Åklagaren ska, i stället för att framställa kumulativa yrkanden, framställa ett alternativt yrkande om påförande av en administrativ sanktionsavgift när åtal väcks för bidragsbrott. Yrkandet om en sanktionsavgift blir då i första hand aktuellt om åtalet för brott ogillas i sin helhet. På så sätt minimeras risken för att den som har orsakat en felaktig utbetalning helt går fri från sanktion.

Förslagen utgår från att det ska genomföras en sanktionsväxling, men att den som har orsakat en felaktig utbetalning alltid ska mötas av en reaktion från det allmänna. Den som har orsakat en felaktig utbetalning ska antingen påföras en sanktionsavgift eller åtalas för brott, beroende på allvarlighetsgraden i överträdelsen. Däremot syftar förslagen inte till att åstadkomma en straffskärpning, vilket skulle kunna uppfattas vara fallet om någon som åtalats för bidragsbrott skulle kunna påföras både en straffrättslig påföljd och en administrativ sanktion. En sådan ordning skulle också innebära att åklagaren och de allmänna domstolarna skulle behöva beakta den påförda sanktionen vid straffmätningen, vilket skulle riskera att medföra tillämpningssvårigheter.

I vissa brottmålsförfaranden, som vid åtal för skattebrott eller marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, finns redan i dagsläget möjlighet för allmän domstol att påföra enskilda administrativa sanktioner. Förslagen innebär alltså inte att domstolarna behöver skaffa sig kompetens för att kunna hantera en helt ny sorts frågor. Tvärtom har allmän domstol sedan flera år tillbaka hanterat exempelvis olika beviskrav inom ramen för en och samma process, när administrativa sanktioner yrkas inom ramen för en brottmålsprocess. Att en sanktionsavgift kan beslutas av både förvaltningsmyndighet och allmän domstol innebär att det kommer utvecklas praxis på området i de båda domstolsslagen. Detta är inte något starkt skäl mot en ordning där åklagaren för talan om en sanktionsavgift som ett andrahandsyrkande i ett brottmål om bidragsbrott.

När ska allmän domstol ta ställning till yrkande om sanktionsavgift?

Syftet med åklagarens yrkande om sanktionsavgift är att det ska utgöra en säkerhetsventil för att undvika situationen att någon, som begått en regelöverträdelse som annars motiverar en sanktionsavgift, undgår påföljd endast till följd av det allmännas vägval. Åklagarens yrkande om sanktionsavgift bör vara underordnat yrkandet om ansvar för brott. En sådan konstruktion finns i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Den första situationen då rätten ska pröva ett yrkande om sanktionsavgift bör därför vara då åtalet för brott ogillas. I denna situation bör rätten – på liknande sätt som rätten kan pröva ett

andrahandsyrkande om oaktsamhetsbrott när uppsåt inte är styrkt – i stället kunna pröva om det finns förutsättningar för att besluta om sanktionsavgift för den påstådda regelöverträdelsen.

Den andra situationen uppstår när åklagaren lägger ned åtalet i enlighet med 20 kap. 9 § rättegångsbalken. I en sådan situation kan det bli fråga om att meddela frikännande dom, om den tilltalade begär det. Om den tilltalade inte begär frikännande dom, ska domstolen skriva av målet. I bägge dessa fall ska rätten pröva yrkandet om sanktionsavgift. En sådan ordning överensstämmer med att ett väckt åtal är ett slutligt hinder för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att besluta om sanktionsavgift, se avsnitt 3.3.3.

Yrkande om sanktionsavgift ska som utgångspunkt vara obligatoriskt

En bestämmelse om andrahandsyrkande om sanktionsavgift inom ramen för en brottmålsprocess rörande bidragsbrott ska som utgångspunkt vara obligatorisk. Bestämmelsen bör formuleras som att åklagaren, när den väcker åtal för bidragsbrott, ska framställa yrkande om sanktionsavgift om det finns förutsättningar för att påföra sådan avgift och det inte är uppenbart obehövligt.

En fakultativ regel om att åklagaren kan lägga fram ett andrahandsyrkande om sanktionsavgift skulle behöva knyta an till åklagarens bedömning av bevisläget och sannolikheten för att få en fällande dom. Det är bara om åtalet för brott ogillas eller läggs ned som en sanktionsavgift kan bli aktuell. Det skulle vara en svår uppgift för åklagaren att i förväg förutse hur bevisläget och andra förutsättningar kommer att utvecklas under kommande rättegång. Dessutom ska åklagaren väcka åtal för brott bara om omständigheterna är sådana att åklagaren kan förvänta sig en fällande dom. Mot denna bakgrund, och eftersom en fakultativ regel därmed medför en risk för att överträdelser över huvud taget inte leder till någon sanktion, bör en bestämmelse om yrkande om sanktionsavgift som huvudregel vara obligatorisk.

Förutsättningarna för ansvar kommer, förutom när det gäller uppsåts- eller oaktsamhetsfrågan, vara liknande vid såväl åtal för brott som vid prövning av sanktionsavgift. Det innebär att det vid förutsättningar för åtal även borde finnas förutsättningar för yrkande om sanktionsavgift. Det kan dock förekomma situationer

då ett yrkande om sanktionsavgift inom ramen för brottmålet framstår som klart omotiverat. Om ett erkännande stöds av robust bevisning i övrigt eller om skuldfrågan annars framstår som klar bör det finnas möjlighet för åklagaren att endast yrka ansvar för brott. En obligatorisk regel utan undantag om att åklagaren ska framställa ett yrkande om sanktionsavgift om det finns förutsättningar för det skulle framstå som omotiverad och skapa onödigt merarbete för både åklagaren och den misstänkte. Mot denna bakgrund bör åklagaren ges en möjlighet att inte framställa yrkande om sanktionsavgift om det är uppenbart obehövt.

6.3.3 Åklagarens yrkande om sanktionsavgift

Förslag: När åklagaren framställer ett yrkande om sanktionsavgift ska åklagaren i stämningsansökan uppge

1. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller sanktionsavgiften,
2. de omständigheter som åberopas till stöd för sanktionsavgiften, och
3. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skälen för utredningens förslag

Åklagarens yrkande om sanktionsavgift i stämningsansökan

När åklagaren väcker åtal för bidragsbrott ska åklagaren, givet att förutsättningarna är uppfyllda, framställa yrkande om sanktionsavgift. Yrkandet ska anges i stämningsansökan. Det ska även anges vilka bestämmelser som är tillämpliga, de omständigheter som åberopas till grund för sanktionsavgiften samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis. Eftersom omständigheterna som ligger till grund för yrkandet om sanktionsavgift till stor del kommer vara desamma som de som ligger till grund för det straffrättsliga yrkandet bör de i regel kunna utformas som en del av gärningsbeskrivningen. Yrkandet om sanktionsavgift bör preciseras

till ett visst belopp. Informationsutbyte mellan åklagaren och Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten är nödvändigt för att underlätta för åklagaren att precisera yrkat belopp, se avsnitt 7.1.

6.4 Handläggningen av åklagarens yrkande om sanktionsavgift

Förslag: Frågan om sanktionsavgift ska handläggas i samma rättegång som åtalet för brott enligt bidragsbrottslagen och avgöras genom dom. Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om sanktionsavgift.

I fråga om utredningen och förfarandet beträffande sanktionsavgift gäller det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om sanktionsavgift har samband med. Tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

Vid prövning av fråga om sanktionsavgift ska bestämmelserna i 108 a kap. socialförsäkringsbalken tillämpas, om det gäller överträdelse i förmånerna enligt den balken. Om det gäller överträdelse i det statliga tandvårdsstödet ska bestämmelserna i 5 kap. lagen om statligt tandvårdsstöd tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Handläggning i samma rättegång och åberopande av nya omständigheter

Frågan om sanktionsavgift ska handläggas i samma rättegång som åtalet om bidragsbrott. Frågan om sanktionsavgift ska, om åtalet för brott ogillas eller läggs ned, avgöras genom dom.

Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet bör samma omständighet också kunna åberopas till stöd för yrkandet om sanktionsavgift, jfr 45 kap. 5 § rättegångsbalken.

De regler som gäller för brottmålet ska tillämpas för handläggningen av frågan om sanktionsavgift

En fråga är vilka regler som bör styra själva förfarandet i allmän domstol. Utredning av bidragsbrott och påförande av sanktionsavgift kommer att vara nära sammankopplade med varandra, när åklagaren framställer ett alternativt yrkande om administrativ sanktionsavgift. De bör därför så långt som möjligt handläggas enligt samma regler. Med utgångspunkt att det straffrättsliga yrkandet om ansvar för brott är huvudfrågan bör frågan om sanktionsavgift när den handläggs av åklagaren i tillämpliga delar handläggas på samma sätt. Det innebär att handläggningen ska ske enligt rättegångsbalkens regler om rättegång i brottmål. Frågan om sanktionsavgift kan därmed bli en del av förundersökningen och bland annat kan förhör hållas.

Under åklagarens brottsutredning och i följande brottmålsprocess kan åklagaren använda sig av tvångsmedel om det finns förutsättningar för det enligt rättegångsbalken. Detta gäller även om det inom ramen för brottsutredningen utreds om det finns förutsättningar för åklagaren att framställa ett yrkande om administrativ sanktionsavgift. Frihetsberövanden enligt 24 kap. rättegångsbalken och andra tvångsåtgärder enligt rättegångsbalken kan förekomma i ett brottmål som slutar med ett beslut om sanktionsavgift till följd av att domstolen ogillar åtalet, eller till följd av att åtalen läggs ned och domstolen därför skriver av målet i den delen. Beslut om en tvångsåtgärd ska dock ha sin grund i misstanken om brott. Om brottsmisstanken upphör under förundersökningen eller under efterföljande rättegång ska tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken inte få användas.

Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd ska tillämpas vid prövning av om sanktionsavgift ska påföras

En annan fråga är vilka materiella regler som ska tillämpas när frågan om sanktionsavgift ska prövas i allmän domstol. En rimlig utgångspunkt är att bedömningen i ett ärende så långt det är möjligt bör ske på samma sätt oavsett var beslutet fattas. Merparten av ärendena om sanktionsavgifter kommer fortfarande att hanteras av

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och därmed bedömas enligt de materiella reglerna i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd.

Att tillämpa andra regler för att bedöma om sanktionsavgift ska beslutas när frågan prövas i samband med ett åtal skulle framstå som svårförklarligt. När allmän domstol inom ramen för en brottmålsprocess beslutar om en sanktionsavgift bör bedömningen därför ske enligt de materiella reglerna som föreslås i 108 a kap. socialförsäkringsbalken, när det gäller överträdelse i förmånerna i den balken, och 5 kap. lagen om statligt tandvårdsstöd, när det gäller överträdelse i det statliga tandvårdsstödet.

6.4.1 Underrättelse om sanktionsavgift

Förslag: Vid underrättelse om bidragsbrott enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken ska den misstänkte också underrättas om att en sanktionsavgift kan komma att beslutas och om grunderna för detta.

Skälen för utredningens förslag

När åklagaren har kommit så långt i en förundersökning att någon skäligen misstänks för brott, ska åklagaren underrätta den misstänkte om misstanken då denne hörs. Den enskilde bör samtidigt få information om åklagarens möjlighet att yrka sanktionsavgift. Det är lämpligt att åklagaren i samband med en underrättelse om skäligen misstänkt också underrättar den misstänkte om att brottmålsprocessen kan leda till en sanktionsavgift och grunderna för detta.

6.4.2 Preskription

Förslag: En sanktionsavgift får inte dömas ut om den misstänkte inte har fått ta del av åklagarens yrkande om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades eller skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

Skälen för utredningens förslag

Det är rimligt att i huvudsak samma tidsfrist ska gälla för preskription av möjligheten att påföra någon en sanktionsavgift oavsett om denna prövas av Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten eller av domstol i samband med åtal. För att uppnå en jämförbar preskriptionstid i den senare situationen bör tidsfristen beräknas från tidpunkten när den misstänkte fått del av åklagarens yrkande om sanktionsavgift. Åklagaren bör i de flesta fall ange yrkandet om sanktionsavgift i åtalet. Tidpunkten när den misstänkte får del av åklagarens yrkande om sanktionsavgift kommer därmed i regel att överensstämja med den tidpunkt då den misstänkte delges åtalet. Sanktionsavgift ska inte få dömas ut om den misstänkte inte har fått ta del av yrkandet om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades eller skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

6.4.3 Hantering av sanktionsavgift som beslutats i ett mål om bidragsbrott

Förslag: När en domstol har beslutat om en sanktionsavgift i ett mål om bidragsbrott ska Försäkringskassan sköta den fortsatta handläggningen för att verkställa beslutet om sanktionsavgift. Någon bestämmelse om detta behöver inte införas.

Skälen för utredningens förslag

När en domstol har beslutat om sanktionsavgift på yrkande av åklagaren i ett mål om bidragsbrott behöver beslutet hanteras för att betalning ska ske av statens fordran. Försäkringskassan bör sköta den fortsatta handläggningen av beslutet för att det ska verkställas. Detta överensstämmer med den föreslagna ordningen för betalning av en sanktionsavgift som beslutats av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, se avsnitt 3.4.2 och 3.4.3. Bedömningen görs att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om den fortsatta hanteringen av sanktionsavgift som beslutats av domstolen i ett mål om bidragsbrott.

Domstolen ska enligt förslagen underrätta Försäkringskassan om ett avgörande i ett mål om bidragsbrott där domstolen prövat åklagarens yrkande om administrativ sanktionsavgift, se avsnitt 7.3. Därigenom säkerställs att Försäkringskassan får kännedom om ett beslut om sanktionsavgift som meddelats av en domstol och kan sköta den fortsatta handläggningen för verkställighet av beslutet.

6.5 Offentlig försvarare och rättegångskostnader

Förslag: Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt bidragsbrottslagen ska ha rätt till offentlig försvarare också beträffande den fråga om sanktionsavgift som har samband med brottmålet. Om endast frågan om sanktionsavgift överklagas till högre rätt ska det inte finnas någon rätt till offentlig försvarare. Rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader ska gälla.

Skälen för utredningens förslag

Offentlig försvarare

För handläggningen av yrkande om sanktionsavgift i en brottmålsprocess ska de processuella reglerna följa av brottmålet. Det innebär att rättegångsbalkens straffprocessuella regler ska tillämpas och därmed att regler om offentlig försvarare ska gälla. Offentlig försvarare ska utses bland annat för den som är misstänkt för ett brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Det betyder att en person som misstänks för grovt bidragsbrott kommer att ha rätt till offentlig försvarare, jfr 3 § bidragsbrottslagen (2007:612).

Eftersom huvudfrågan i brottmålsprocessen är frågan om bidragsbrott, och frågan om sanktionsavgift bara utgör en mindre del av processen, kommer en försvarare sannolikt lägga begränsad tid på frågan om sanktionsavgift. Mot den bakgrunden finns inte anledning att undanta uppdraget som offentlig försvarare från att omfatta även åklagarens yrkande om sanktionsavgift inom ramen för brottmålet. Någon rätt till offentligt biträde ska inte föreligga i en

process i allmän förvaltningsdomstol om administrativa sanktioner, se avsnitt 3.7.1. Det kan framstå som motsägelsefullt att nu göra en annan bedömning i fråga om offentlig försvarare. Den praktiska nyttan med att i brottmålet undanta åklagarens yrkande om sanktionsavgift från uppdraget som offentlig försvarare vore dock försumbar jämfört med den olägenhet det skulle innebära.

Om endast frågan om sanktionsavgift överklagas saknas en direkt koppling till misstanke om brott. I en sådan situation är det rimligt och utan större olägenheter att handläggningen i så stor utsträckning som möjligt kan jämföras med den som gäller vid överklagande av sanktionsavgift till allmän förvaltningsdomstol. Vid ett sådant överklagande finns ingen rätt till offentligt biträde. Det finns därför inte heller anledning att låta den som överklagar endast en fråga om sanktionsavgift till allmän domstol ha rätt till offentlig försvarare, givet att det bara är frågan om sanktionsavgift som prövas i högre rätt.

Rättegångskostnader

I 31 kap. rättegångsbalken finns regler om rättegångskostnader i brottmål. Där framgår att om den tilltalade döms för brott ska den tilltalade som utgångspunkt ersätta staten för det som har betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Om den tilltalade däremot frikänns i ett mål är utgångspunkten att det allmänna står för rättegångskostnaderna.

I både lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall och lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns bestämmelser om att 31 kap. rättegångsbalken ska tillämpas. I förarbetena fördes fram bland annat att yrkande om administrativ sanktion bör likställas med yrkande om ansvar för brott såvitt avser rättegångskostnader. I de fall domstolen frikänner den tilltalade från förstahandsyrkandet om ansvar för brott men bifaller det alternativa yrkandet om administrativ sanktion, ska därför den tilltalade som utgångspunkt betala rättegångskostnaderna.

Det är rimligt att motsvarande gäller sanktionsavgifter som utdöms inom ramen för en process om bidragsbrott. Om kostnaderna i målet i stor utsträckning hänför sig till frågor som bara är relevanta för frågan om brott, till exempel frågan om uppsåt, kan

det bli aktuellt att sätta ned ersättningsskyldigheten i enlighet med 31 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken, om den åtalade frikänns för brott men sanktionsavgift påförs.

6.6 Överklagande och krav på prövningstillstånd

Förslag: I fråga om överklagande ska rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas.

Prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om sanktionsavgift överklagas dit.

Skälen för utredningens förslag

Rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål ska tillämpas

Överklagandetiden vid överklagande av en dom om sanktionsavgift från allmän domstol bör vara tre veckor och det bör ställas krav på prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten.

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som första instans beslutar om sanktionsavgift är överklagandetiden två månader. Innan den enskilde kan överklaga ett beslut från någon av myndigheterna krävs att grundbeslutet har omprövats, se reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken.

Överklagandetiden när någon överklagar en brottmålsdom från allmän domstol är i stället tre veckor, jfr 51 kap. 1 § rättegångsbalken.

När överklagandetiden om två månader för socialförsäkringsmål infördes gjordes det för att underlätta för den försäkrade att få beslut prövade i högre instans.⁴¹ Några liknande skäl gör sig inte gällande när det gäller vilken överklagandetid som ska gälla när någon överklagar en dom från allmän domstol om sanktionsavgift. Systemet blir lättare att överblicka och därmed enklare att förstå för en enskild om överklagandetiden är densamma för både den del av domen som gäller brott och den del som gäller sanktionsavgift.

⁴¹ Prop. 1977/78:20 s. 102.

Överklagandetiden bör därför vara den som gäller för överklagande av brottmålsdom, dvs. tre veckor, även för det fall endast sanktionsavgiften överklagas.

Krav på prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten

För att hovrätten ska pröva en tingsrätts dom krävs prövningstillstånd om inte annat är särskilt föreskrivet, se 49 kap 12 § rättegångsbalken. Av 13 § samma kapitel framgår att för att hovrätten ska pröva tingsrätts dom i brottmål krävs prövningstillstånd om den tilltalade genom domen som enda påföljd dömts till böter, eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

En administrativ sanktionsavgift är inte samma sak som böter. Av brottsbalkens 1 kap. 3 § och 1 kap. 8 § följer att en administrativ sanktion över huvud taget inte är att anse som en straffrättslig påföljd.⁴² Den som döms till att betala en sanktionsavgift omfattas därför inte av kravet på prövningstillstånd enligt 49 kap. 13 § rättegångsbalken.

Utgångspunkten för förslagen är att brottmålsreglerna ska tillämpas för handläggningen och processen även i delen som gäller sanktionsavgift. Samma förutsättningar bör gälla för både prövningen av bidragsbrott och sanktionsavgift. Eftersom det krävs prövningstillstånd när någon som enda påföljd döms till böter borde det även krävas prövningstillstånd när någon påförs en sanktionsavgift, eftersom en sanktionsavgift också är en mildare typ av straff än fängelse.

Något som talar emot krav på prövningstillstånd när frågan om sanktionsavgift överklagas till hovrätten är att påförande av sanktioner bör hanteras på ett så likartat sätt som möjligt oavsett var beslutet om sanktion fattas. Om det är Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som fattar beslut om sanktionsavgift kan den enskilde klaga på beslutet och få en överprövning i förvaltningsrätten, utan något krav på prövningstillstånd. Först om den enskilde klagat till kammarrätten ställs krav på prövningstillstånd.

Skälen för att ställa krav på prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten överväger emellertid de skäl som talar emot ett sådant

⁴² Jfr prop. 1992/93:216 s. 89.

krav. Eftersom det är brottmålsregler som gäller för handläggningen i övrigt, bör även regler om prövningstillstånd överensstämja med de som gäller för brottmål. Det skulle framstå som ologiskt om den som ådömts böter inte har fri fullföljd till hovrätten, medan den som ådömts en sanktionsavgift skulle ha det. Dessutom kan den prövning som sker i allmän domstol inte rakt av jämföras med den prövning som sker hos en förvaltningsmyndighet. Det är svårt att hävda att en prövning i allmän domstol skulle vara otillräcklig.

Det bör mot den bakgrunden införas en särskild regel om att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten.

6.7 Särskild åtalsprövning

Bedömning: Någon särskild åtalsprövningsregel bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Åklagaren är enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken skyldig att väcka åtal för brott som faller under allmänt åtal. Åtalsplikten inträder när det föreligger tillräckliga skäl för åtal.

För en del brottstyper räcker det inte att det finns tillräckliga skäl för att åtal ska kunna väckas, utan det ställs upp särskilda villkor för åtal.⁴³ Ett sådant särskilt villkor för åtal kan vara så kallad särskild åtalsprövning. När det finns ett villkor om särskild åtalsprövning ställs krav på att det ska vara påkallat från allmän synpunkt att väcka åtal. De brottstyper där särskild åtalsprövning finns är i regel sådana där brottet har utpräglad civilrättsliga inslag, rör förhållanden i familjen eller annars vad som brukar anses tillhöra privatlivet eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga systemet.

Genom att införa en åtalsprövningsregel skulle en mer renodlad sanktionsväxling åstadkommas. Man skulle kunna formulera en sådan som att åklagaren ska väcka åtal för vårdslöst, ringa eller brott av normalgraden endast om det är påkallat av särskilda skäl. På så sätt skulle man säkerställa att sådana brott i de absolut flesta fall i stället skulle hanteras hos de beslutande myndigheterna. Risken med att

⁴³ Se 20 kap. 3 § 2 rättegångsbalken.

inte införa en sådan regel, utan låta det hela bero på om ett brott anmäls eller inte, är att även allmänheten kan anmäla brott. I en sådan situation kan vårdslöst, ringa brott och brott av normalgraden polisanmälas och åklagaren är då tvungen att åtala om det finns tillräckliga skäl för att anta att brott har begåtts.

I 2021 års bidragsbrottsutredning föreslog man att det inte skulle införas någon åtalsprövningsregel. Utredningen ansåg att övervägande skäl talade emot en åtalsprövningsregel och att ett bättre sätt att dra en skiljelinje för när en viss överträdelse bör leda till sanktionsavgift i stället för en straffrättslig påföljd är att begränsa myndigheternas skyldighet att anmäla ett bidragsbrott. En sak som beaktades var att den övergripande bedömning som en myndighet behöver göra för att avgöra om en polisanmälan om bidragsbrott ska göras inte kräver en sådan bedömning av subjektiva omständigheter som normalt bör förbehållas den straffrättsliga processen och därför är det mer effektivt att låta anmälningsskyldigheten styra när något kan tas upp i domstol än att införa en åtalsprövningsregel.⁴⁴

Ett alternativ hade kunnat vara att införa en ordning med både en begränsad anmälningsskyldighet och en åtalsprövningsregel. Då skulle man även träffa de fall där anmälningar om brott kommer från allmänheten. Risken är dock, precis som man påpekar i 2021 års bidragsbrottsutredning, att det blir ett system som kräver flera bedömningar av olika aktörer. Först ska den beslutande myndigheten avgöra om det finns anmälningsskyldighet, sedan ska åklagaren avgöra om det finns förutsättningar för åtal enligt åtalsprövningsregeln och därefter avgöra om det finns allmänna förutsättningar för åtal. Ett sådant system framstår som onödigt krångligt, särskilt med hänsyn till att det i dagsläget saknas stöd för antagandet att antalet anmälningar om bidragsbrott från enskilda utgör ett resursproblem hos Polismyndigheten och åklagare.

Mot den bakgrunden, och huvudsakligen av effektivitetsskäl, görs samma bedömning som i 2021 års bidragsbrottsutredning om att det inte bör införas någon åtalsprövningsregel, utan att det i stället är myndigheternas anmälningsskyldighet som bör medföra en begränsning av vilka brott som leder till åtal.

⁴⁴ SOU 2022:37 s. 390 f.

6.8 Regleringen ska tas in en särskild lag

Förslag: Bestämmelser som gäller hinder för åklagaren att inleda en brottsprocess och åklagarens möjlighet att yrka administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott ska regleras i en särskild lag. Den ska heta lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

Skälen för utredningens förslag

Det bör införas en ordning där åklagaren inom ramen för ett brottmål ska kunna framställa ett yrkande om administrativ sanktionsavgift. Det innebär att åklagare och allmän domstol kommer att hantera frågan om sanktionsavgift, det vill säga en uppgift som vanligtvis ankommer på förvaltningsmyndighet, i detta fall Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

De nya reglerna innebär att förfarandena för administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder knyts samman. Frågan är då var den nya regleringen ska placeras. Valet står mellan att göra ändringar i befintlig reglering, det vill säga bidragsbrottslagen och rättegångsbalken, eller att skapa en ny lag.

Förslagen i detta kapitel är huvudsakligen av processuell karaktär. Det talar för att bestämmelserna ska placeras i en processrättslig reglering, det vill säga i rättegångsbalken. En sådan placering framstår dock som olämplig, särskilt med hänsyn till att bestämmelserna bara kommer att tillämpas i ett fåtal, specifika fall.

Något som talar för att placera bestämmelserna i bidragsbrottslagen är att de bestämmelser som åklagare och allmän domstol har att tillämpa vid åtal för bidragsbrott på så sätt samlas på ett och samma ställe. Det blir därigenom en enkel reglering att tillämpa. Det som talar emot en sådan ordning är att bidragsbrottslagen huvudsakligen innehåller materiella, och inte processuella, regler.

Mot den bakgrunden bör en helt ny lag skapas. I lagen bör det tydligt framgå när reglerna ska tillämpas. Alla nya bestämmelser som rör åklagarens yrkande om administrativ sanktionsavgift och förfarandet när en fråga om sanktionsavgift prövas i samma rättegång som ett åtal för brott enligt bidragsbrottslagen bör regleras i den lagen. Även bestämmelsen om när åklagaren är förhindrad att

inleda brottsprocess bör regleras i den nya lagen. Lagen föreslås heta lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

7 Underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

7.1 Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare

Förslag: I mål som rör bidragsbrott ska åklagaren, om överträdelsen skulle kunna ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift, underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att

1. förundersökning har inletts eller återupptagits, om det inte är fråga om att en förundersökning har inletts med anledning av en anmälan av den myndighet som skulle kunna besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse,

2. någon förundersökning inte kommer att inledas, om överträdelsen anmälts av den myndighet som hade kunnat besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse,

3. en förundersökning lagts ned utan att åtal har väckts,

4. ett åtal för brott har väckts,

5. ett strafföreläggande har meddelats, eller

6. beslut om åtalsunderlåtelse har fattats.

Om beslut som avses i första stycket 1–3 meddelas av Polismyndigheten ska den myndigheten underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Underrättelsen ska göras till den myndighet som skulle kunna besluta om en administrativ sanktionsavgift med anledning av överträdelsen.

Bedömning: För att en administrativ sanktionsavgift ska kunna utdömas i allmän domstol kommer det att krävas ett visst

ytterligare informationsutbyte mellan åklagaren och Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare

Förslagen om administrativa sanktioner i socialförsäkringen innebär att en enskild antingen ska påföras en administrativ sanktionsavgift, eller åtalas i allmän domstol för bidragsbrott. Det är viktigt att det inte uppstår situationer där en enskild påförs både en administrativ sanktionsavgift av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och åtalas i allmän domstol för samma överträdelse. Detta skulle strida mot Europakonventionens förbud mot dubbla förfaranden, se avsnitt 2.2.1, 3.3.1 och 4.3.1.

Det är mot den bakgrunden viktigt att den myndighet som kan lägga en överträdelse till grund för ett beslut om sanktionsavgift får information om en pågående brottmålsprocess som är hinder för ett sådant beslut. Det är också viktigt att myndigheten får kännedom om att ett sådant hinder har upphört.

Mot den bakgrunden föreslås att i mål som rör bidragsbrott ska åklagaren, om överträdelsen skulle kunna ligga till grund för en sanktionsavgift, underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att en förundersökning har inletts. Underrättelse ska ske till den myndighet som skulle kunna besluta om en sanktionsavgift med anledning av överträdelsen.

Någon underrättelse behövs inte när det är fråga om inledande av en förundersökning med anledning av en anmälan från den myndighet som skulle kunna besluta om en sanktionsavgift för samma överträdelse. När det är den myndigheten som anmält överträdelsen, och därmed initierat förundersökningen, saknas behov av en underrättelse om att en förundersökning har inletts. Det tillfälliga hindret för att besluta om en administrativ sanktionsavgift har inträtt redan genom myndighetens anmälan, se avsnitt 3.3.2 och 4.3.2.

Åklagaren ska vidare underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att någon förundersökning inte kommer att inledas. Detta gäller endast om överträdelsen har anmälts av den

myndighet som hade kunnat besluta om en sanktionsavgift för samma överträdelse. Underrättelsen ska ske till den myndigheten. På så vis kan myndigheten återuppta ett ärende om sanktionsavgift som har varit vilande under tiden som myndighetens anmälan handlagts av Polismyndigheten eller åklagare.

Åklagaren ska också underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när en förundersökning har lagts ned utan att åtal har väckts. En sådan underrättelse behövs oberoende av om den myndighet som kan besluta om en sanktionsavgift med anledning av överträdelsen har anmält överträdelsen eller inte. Om myndigheten inte anmält överträdelsen ska myndigheten ha fått en underrättelse när förundersökningen inleddes. Därefter har myndigheten varit förhindrad att besluta om en sanktionsavgift. Det är därmed nödvändigt att myndigheten får en underrättelse om att överträdelsen inte längre omfattas av en brottmålsprocess till följd av att förundersökningen lagts ned utan att åtal har väckts.

Det kan inträffa att en nedlagd förundersökning tas upp igen. Då blir det på nytt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift för samma överträdelse. Den myndighet som skulle kunna lägga överträdelsen till grund för beslut om en sanktionsavgift behöver därmed bli underrättad om ett beslut att återuppta en förundersökning. När en förundersökning återupptas kan situationen vara den att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten redan hunnit fatta beslut om en sanktionsavgift. Det föreligger då hinder för att fortsätta brottmålsprocessen.

Om det är Polismyndigheten, och inte åklagaren, som fattat beslutet att inleda eller återuppta en förundersökning så ska underrättelsen i stället göras av Polismyndigheten. Detsamma gäller om det är Polismyndigheten som beslutat att inte inleda någon förundersökning eller att lägga ned en förundersökning.

Slutligen ska åklagaren underrätta berörd myndighet om att åtal för brott har väckts eller att en oriktig uppgift eller underlåtenhet omfattas av ett strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse. I ett sådant fall inträder ett slutligt hinder mot att påföra en sanktionsavgift för samma överträdelse.

Anmälan om brott från någon annan än Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten

Det föreslås en uttrycklig bestämmelse om att det inte ska vara möjligt att besluta om en administrativ sanktionsavgift med anledning av en överträdelse som omfattas av en anmälan om misstanke om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) som avser samma fysiska person, se avsnitt 3.3.2 och 4.3.2. Om anmälan om brott har gjorts av den myndighet som hade haft att besluta om en sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, har myndigheten kännedom om hindret. Det saknas därmed skäl att införa någon skyldighet för Polismyndigheten att underrätta myndigheten om detta. Men en anmälan om brott utgör ett hinder mot att besluta om en sanktionsavgift även i det fallet när anmälan gjorts av någon annan än den myndighet som hade kunnat besluta om en sanktionsavgift med anledning av överträdelsen. Detta gäller även en anmälan som görs av någon annan och som har en annan rubricering än bidragsbrott, till exempel bedrägeri. Det avgörande för om en anmälan om brott utgör hinder för att besluta om en sanktionsavgift är om den gärning som avses med anmälan innefattar ett oriktigt uppgiftslämnande eller en underlåtenhet som skulle kunna ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift.

Underrättelseskyldigheten bör dock inte avse anmälningar om brott som gjorts av någon annan än den myndighet som hade kunnat besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse. I praktiken kan det antas röra sig om ett fåtal fall där en brottsutredning initieras av en anmälan från någon annan än Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

I de fall en anmälan om brott har gjorts av någon annan bör bestämmelserna i förundersökningskungörelsen (1947:948) ge förutsättningar för att den myndighet som skulle kunna besluta om en sanktionsavgift för samma överträdelse ändå på ett tidigt stadium får kännedom om en pågående brottsutredning. Ett annat skäl till att inte föreslå någon skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om en anmälan som gjorts av någon annan är att det kan antas att dessa anmälningar inte alltid leder till något. Att låta sådana anmälningar omfattas av en

underrättelseskyldighet för Polismyndigheten är varken ändamålsenligt eller lämpligt.

Sammantaget görs bedömningen att det inte är nödvändigt att föreskriva en underrättelseskyldighet i fråga om en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen som har gjorts av någon annan än den myndighet som hade kunnat besluta om en sanktionsavgift för samma överträdelse. Det är tillräckligt att det inträder en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten eller åklagare när en sådan anmälan leder till att en förundersökning inleds.

Informationsutbyte i övrigt

För att en enskild inte ska påföras både en straffrättslig påföljd och en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse kommer det att behövas informationsutbyten mellan myndigheter utöver den underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare som föreslås. Ett exempel på när sådant informationsutbyte kan behövas är när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får en underrättelse av Polismyndigheten eller åklagare om att det har inletts en förundersökning med anledning av misstanke om bidragsbrott som initierats av något annat än en anmälan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten redan har fattat beslut om en sanktionsavgift för samma överträdelse är det viktigt att myndigheten informerar Polismyndigheten eller åklagare om detta.

I kapitel 6 föreslås en ordning som ger åklagaren en möjlighet att föra talan om utdömning av en administrativ sanktionsavgift i ett brottmål i allmän domstol. Förutsättningarna för att påföra någon en sanktionsavgift stämmer till stor del överens med förutsättningarna för att någon ska dömas för bidragsbrott. Det talar för att utdömning av sanktionsavgift inte borde medföra några större tillämpningssvårigheter inom ramen för ett brottmål. Förutsättningarna för sanktionsavgift och bidragsbrott skiljer sig emellertid åt på några punkter. För att en administrativ sanktionsavgift ska kunna utdömas i allmän domstol kommer det därför att krävas ett visst informationsutbyte mellan åklagaren och Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.

Till att börja med är en förutsättning för att ta ut en sanktionsavgift enligt förslagen att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten redan har beslutat om återbetalning av ersättning enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken eller enligt 5 kap. lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. I de fall ett åtal har väckts med anledning av att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har anmält misstanke om brott borde detta inte ställa till med några större problem. Eftersom Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i och med anmälan om brott har uppmärksammat att någon orsakat en felaktig utbetalning torde myndigheten i samband med det också ha beslutat om återbetalning av ersättning. Det är då av vikt att myndigheterna informerar åklagaren om att ett återbetalningsbeslut har fattats. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten behöver också informera om vilket belopp som har återkrävts. Myndigheterna behöver även informera om beloppet därefter ändras. Åklagaren behöver den informationen för att beräkna sanktionsavgiften.

7.2 Förundersökningssekretess kommer inte att hindra uppgiftslämnandet

Bedömning: Den sekretess som gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål hindrar inte Polismyndigheten eller åklagare från att lämna uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

De uppgifter som Polismyndigheten och åklagare kommer behöva lämna till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är uppgifter som har med Polismyndighetens och åklagares brottsutredande verksamhet att göra. Sekretess för sådana uppgifter regleras bland annat i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Där anges att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till bland annat förundersökning i brottmål eller verksamhet som syftar till att utreda eller beivra brott och som bedrivs av bland annat Polismyndigheten eller åklagare, givet att förutsättningarna i

bestämmelsen är uppfyllda. Därutöver finns en bestämmelse i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om sådana uppgifter förekommer i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål.

Gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen innebär det att en uppgift inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till, se 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Eftersom det föreslås att det ska införas en bestämmelse om underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare kommer sekretessbestämmelserna i 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte innebära något hinder för Polismyndigheten eller åklagare att lämna de uppgifter som avses med underrättelseskyldigheten till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Om uppgifterna som lämnas innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kommer uppgifterna omfattas av sekretess även hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, eftersom sekretessen enligt den aktuella bestämmelsen inte är beroende av hos vilken myndighet en uppgift finns. Sekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller däremot inte hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skyddas sådana uppgifter i stället genom sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Det kan vara bra om Polismyndigheten eller åklagare informerar om att de har gjort bedömningen att vissa uppgifter omfattas av sekretess när uppgifterna lämnas över till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. På så sätt blir myndigheterna uppmärksammade på att det kan finnas hinder för att lämna ut vissa uppgifter.

7.3 Underrättelseskyldighet för domstolar

Förslag: En domstol ska underrätta Försäkringskassan om en dom eller ett beslut i ett mål om bidragsbrott där domstolen prövat åklagarens yrkande om administrativ sanktionsavgift. En högre rätt ska även underrätta Försäkringskassan om ett slutligt beslut i ett sådant mål.

Underrättelsen ska lämnas inom en vecka från det att domen eller beslutet meddelades.

Skälen för utredningens förslag

Det följer av förslagen om att åklagaren ska ha möjlighet att yrka administrativ sanktionsavgift i ett mål om bidragsbrott att allmän domstol kan komma att pröva ett yrkande om administrativ sanktionsavgift, se kapitel 6. I ett mål om bidragsbrott kan domstolen därför komma att besluta om en administrativ sanktionsavgift. Ett beslut om sanktionsavgift kommer att meddelas i en dom. Underrättelseskyldigheten ska även gälla i det fallet att domstolen avgör målet genom ett beslut.

Försäkringskassan ska sköta den fortsatta handläggningen av en sanktionsavgift som beslutats av domstol i ett mål om bidragsbrott, se avsnitt 6.4.3. Handläggningen hos Försäkringskassan syftar till att sanktionsavgiften ska betalas. Detta kan ske genom att den enskilde betalar sanktionsavgiften frivilligt eller genom att fordran lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning när domstolens beslut om sanktionsavgift fått laga kraft.

För att Försäkringskassan ska kunna sköta den fortsatta handläggningen av statens fordran på sanktionsavgift krävs att myndigheten får kännedom om när en domstol beslutat om en sanktionsavgift. För att säkerställa detta föreslås att en domstol ska underrätta Försäkringskassan om en dom eller ett beslut i ett mål om bidragsbrott där domstolen prövat åklagarens yrkande om administrativ sanktionsavgift. En högre rätt ska även underrätta Försäkringskassan om ett slutligt beslut i ett sådant mål. En sådan underrättelse ska lämnas inom en vecka från det att domen eller beslutet meddelades.

7.4 Bestämmelser om underrättelseskyldighet kan meddelas i förordning

Bedömning: Bestämmelser om underrättelseskyldighet kan meddelas i förordning.

Skälen för utredningens bedömning

I mål som rör bidragsbrott ska åklagaren, om överträdelsen skulle kunna ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift, lämna underrättelser till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, se avsnitt 7.1. Frågan är om sådana bestämmelser bör meddelas i lag eller förordning.

Normgivningsmakten regleras huvudsakligen i 8 kap. regeringsformen och delas i första hand in i riksdagens primärområde, det så kallade primära lagområdet, och regeringens primärområde. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Exempel på föreskrifter som ska meddelas genom lag är föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, se 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter, se 8 kap. 3 § regeringsformen.

Regeringen får enligt 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen genom förordning meddela föreskrifter om verkställighet av lag, så kallade verkställighetsföreskrifter, och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Föreskrifter om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till andra myndigheter faller inom regeringens primärområde, det vill säga i det område där regeringen är behörig att meddela föreskrifter utan något bemyndigande från riksdagen. Det kan framhållas att sekretessbrytande bestämmelser vid uppgiftslämnande mellan myndigheter kan meddelas i förordning, jfr 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Detta talar för att bestämmelser om underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare kan meddelas i förordning.

I 2 kap. regeringsformen regleras grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är var och en 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. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får inskränkning i denna fri- och rättighet endast göras i lag. Detta innebär att bestämmelser om underrättelseskyldighet för myndigheter skulle kunna behöva meddelas i lag trots att de i och för sig faller utanför riksdagens primära lagområde enligt 8 kap. regeringsformen. Detta beror på vad uppgiftslämnandet mellan myndigheterna innebär.

Enligt förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen ska vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med bland annat utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden läggas stor vikt vid uppgifternas karaktär. I förarbetena uttalas vidare följande. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att lägga stor vikt vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än till exempel hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget. Det kan anmärkas att konstitutionsutskottet i flera lagstiftningsärenden som rört myndigheters personuppgiftsbehandling framhållit att målsättningen bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.⁴⁵

De uppgifter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan få från Polismyndigheten och åklagare är bland annat information om att förundersökning har inletts i de fall då anmälan om brott inte gjorts av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Ett annat exempel på uppgift som omfattas av underrättelseskyldigheten är uppgift om att en överträdelse inte längre är föremål för någon utredning om brott. I dag har Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten tillgång till uppgifter om de anmälningar som myndigheten själv gjort.

⁴⁵ Prop. 2009/10:80 s. 183 f.

Anmälningarna från dessa myndigheter är den stora merparten av det totala antalet anmälningar som avser bidragsbrott. Redan i dag sker återrapportering från Polismyndigheten eller åklagare till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i de fall då en anmälan inte leder till att någon förundersökning inleds, eller då en inledd förundersökning läggs ned.

Polismyndighetens och åklagares underrättelseskyldighet syftar till att stärka rättssäkerheten för den enskilde genom en bättre samordning mellan administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder, se avsnitt 7.1. Syftet är att den enskilde bara ska riskera en prövning för en och samma felaktighet eller passivitet. Avsikten med en underrättelse om att en förundersökning har inletts är att förhindra att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om en sanktionsavgift under den tid som brottsutredningen pågår. En underrättelse lämnas således i avsikt att förhindra att otillåtna beslut om sanktionsavgift meddelas. En underrättelse till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att ett uppgiftslämnande eller en underlåtenhet att lämna uppgifter inte längre är föremål för utredning om brott syftar till att ge Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kännedom om att ett hinder för att utreda förutsättningarna för en sanktionsavgift inte längre finns.

Vid bedömningen av det integritetsintrång som blir följden av förslagen om underrättelseskyldighet ska framhållas att de uppgifter som lämnas från Polismyndigheten och åklagare och som rör en enskilds personliga förhållanden omfattas av sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Förslagen om en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare bedöms inte medföra ett intrång i den personliga integriteten av sådan ingripande karaktär att hinder finns för att införa bestämmelserna om underrättelseskyldighet i förordning. Bestämmelserna bör därför meddelas i förordning.

En domstol ska i mål om bidragsbrott underrätta Försäkringskassan om ett avgörande om sanktionsavgift, se avsnitt 7.3. Underrättelseskyldigheten avser offentliga uppgifter i en dom eller beslut. Underrättelsen sker för att Försäkringskassan ska sköta den fortsatta hanteringen av statens fordran på sanktionsavgift. Förslaget innebär inget sådant integritetsintrång som hindrar att bestämmelsen meddelas i förordning.

8 Integritetsskyddsfrågor

8.1 Utgångspunkter

8.1.1 Behandling av personuppgifter

Införandet av administrativa sanktioner kommer innebära behandling av personuppgifter. Det medför att det finns ett behov av att klargöra vilka personuppgifter som kommer att behandlas och i vilket syfte samt säkerställa adekvat författningsstöd. Det är också viktigt att det finns ett tillfredsställande skydd för de nya personuppgifter som kommer att behandlas till följd av förslagen, det vill säga att det finns sekretessbestämmelser som omfattar de uppgifterna. I det här kapitlet analyseras därför de integritetsrisker som förslagen medför och det redogörs för den sekretess som gäller för de uppgifter som myndigheterna kommer att behandla till följd av förslagen.

8.1.2 Behov av en integritetsskyddsanalys

Enskildas personliga integritet skyddas genom flera olika lagstiftningsakter. Skyddet finns bland annat i regeringsformen, dataskyddslagstiftningen och Europakonventionen. Det är viktigt att förslagen och den personuppgiftsbehandling som förslagen medför är förenliga med skyddet för den personliga integriteten. En fullgod analys ska därför göras, där bland annat ställning ska tas till vilka integritetsrisker förslagen innebär och om dessa risker för den personliga integriteten är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det som förslagen avser att uppnå.

8.2 Administrativa sanktioner i socialförsäkringen innebär behandling av personuppgifter

8.2.1 Administrativa sanktioner innebär behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott

Bedömning: Beslut om administrativa sanktioner innebär behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott på det sätt som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Skälen för utredningens bedömning

2021 års bidragsbrottsutredning gjorde bedömningen att ärenden om sanktionsavgifter inte omfattar personuppgifter om lagöverträdelser i den mening som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. I sina remissyttranden över utredningens betänkanden redovisar Integritetsskyddsmyndigheten en annan bedömning. Integritetsskyddsmyndigheten framhåller bland annat att de kriterier som 2021 års bidragsbrottsutredning anger för att påföras en sanktionsavgift motsvarar de objektiva rekvisiten i straffbestämmelsen i 2 § bidragsbrottslagen (2007:612). Mot bakgrund av detta gör Integritetsskyddsmyndigheten bedömningen att beslut om sanktionsavgifter utgör personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott på det sätt som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning än Integritetsskyddsmyndigheten i fråga om att uppgifter om en sanktionsavgift som går att koppla till en viss person är personuppgifter som rör lagöverträdelser i den mening som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Förutsättningarna för att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska påföra någon en sanktionsavgift enligt förslagen i denna promemoria överensstämmer i huvudsak med kriterierna enligt förslaget från 2021 års

bidragsbrottsutredning. Uppgifter om en sanktionsavgift som påförs fysiska personer enligt den ordning som föreslås i denna promemoria bedöms därför vara personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott. Även uppgifter om att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutat att stänga av någon från en förmån bedöms tillhöra samma kategori av personuppgifter. Förutsättningarna för att en myndighet ska kunna stänga av en enskild från en förmån överensstämmer i stora delar med rekvisiten för bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen. För att någon ska stängas av från en viss förmån krävs att han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Beslut om att någon har stängts av från en förmån är därmed att bedöma som en personuppgift om en lagöverträdelse som innefattar brott.

8.2.2 Administrativa sanktioner innebär behandling av känsliga personuppgifter

Bedömning: I ärenden om administrativa sanktioner kan det förekomma känsliga personuppgifter. Den föreslagna bestämmelsen om nedsättning av sanktionsavgift kan medföra att nya känsliga personuppgifter kommer att behandlas.

Skälen för utredningens bedömning

Av artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning följer att vissa personuppgifter är att anse som känsliga och att de därför bara får behandlas givet att vissa förutsättningar är uppfyllda. Uppgift om enskilds hälsa utgör en sådan känslig personuppgift.

På socialförsäkringens område förekommer av naturliga skäl en stor mängd sådana känsliga uppgifter. För att kunna handlägga vissa förmåner, som sjukpenning eller assistansersättning, krävs att myndigheterna har tillgång till uppgifter om den sökandes hälsotillstånd. När sådana uppgifter har lämnats i ett ärende som gäller en viss förmån, och beslutande myndighet senare överväger att besluta om administrativ sanktion till följd av ett oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet som gäller den förmånen,

kommer hälsouppgiften att behandlas även i ärendet om påförande av en administrativ sanktion.

Det kan också komma att tillföras nya känsliga personuppgifter i samband med att ett ärende om sanktionsavgift handläggs. Enligt förslagen i denna promemoria ska till exempel hälsa vara en omständighet som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om en sanktionsavgift enligt socialförsäkringsbalken ska sättas ned. För det fall en myndighet överväger att påföra en enskild en sanktionsavgift, men den enskilde anser att det finns skäl till nedsättning på grund av hälsotillstånd, kan denne komma att tillföra ärendet uppgifter om sin hälsa som myndigheten inte tidigare har haft tillgång till. På så sätt kan nya känsliga personuppgifter komma att hanteras i ett ärende där beslut om sanktionsavgift fattas.

8.2.3 Administrativa sanktioner innebär en ökad behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Bedömning: Införandet av administrativa sanktioner innebär en ökad behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Uppgifter om administrativa sanktioner kommer att behandlas vid handläggningen av ärenden hos den myndighet som beslutat om sanktionen

En uppgift om att en administrativ sanktion har beslutats och påförts en enskild kan behövas vid handläggningen av andra ärenden hos den beslutande myndigheten, det vill säga Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Uppgiften kommer därigenom att behandlas i andra ärenden utöver ärendet om administrativ sanktion. Ett exempel på detta är förslaget om att det ska vara möjligt att göra avdrag genom kvittning på en ersättning för en sanktionsavgift som påförts den ersättningsberättigade. Detta innebär att de som fattar

beslut om sådan kvittning behöver ha tillgång till uppgift om att den enskilde har påförts en sanktionsavgift.

Den som ska pröva om en enskild ska stängas av från en förmån enligt socialförsäkringsbalken kan behöva få tillgång till uppgift om den enskilde fått en sanktionsavgift avseende samma förmån vid ett tidigare tillfälle, eller om denne redan varit avstängd från förmånen. Uppgifter om tidigare administrativa sanktioner kan ha betydelse vid bedömningen av om den enskilde agerat medvetet eller av grov vårdslöshet.

Om någon har fått ett beslut om avstängning i en förmån betyder det att han eller hon inte kommer att ha rätt till förmånen under en viss tid. För att beslutet ska få avsedd verkan kommer handläggare på myndigheten som handlägger den aktuella förmånen behöva ha tillgång till uppgiften om att någon är avstängd. På så sätt kan handläggaren se att den som ansöker om en förmån inte har rätt till den aktuella förmånen och fatta ett korrekt beslut.

Enligt förslagen ska den myndighet som beslutat om en avstängning kunna ändra beslutet om det framstår som uppenbart oskäligt till följd av omständigheter som inträffat efter avstängningen. Även handläggare i andra förmåner, än den som avstängningen avser, kan därför behöva ha tillgång till uppgift om att den enskilde är avstängd. Det kan komma fram uppgifter i en ansökan om en förmån som medför att myndigheten bör ta initiativ till att ändra ett beslut om avstängning i en annan förmån.

Mot bakgrund av detta kan det alltså konstateras att en uppgift om att en enskild har påförts en administrativ sanktion kommer att behandlas både för att kunna bedöma den registrerades eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner eller ersättningar och för att handlägga andra typer av ärenden hos den myndighet som beslutat om den administrativa sanktionen. Behandlingen är sådan att den ryms i myndigheternas kärnverksamhet och omfattas av de regler om personuppgiftsbehandling som finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken.⁴⁶ Behandlingen sker vidare för sådana ändamål som anges i 114 kap. 8 §, se avsnitt 8.4.

⁴⁶ Prop. 2002/03:135 s. 44 och prop. 2023/24:29 s. 21 f.

Uppgifter om enskildas administrativa sanktioner kan komma att användas i myndigheternas kontrollverksamhet

Att en enskild har fått ett beslut om administrativ sanktion kan vara en indikation på att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter även i andra förmåner. Det kan därför vara ändamålsenligt om myndigheternas kontrollverksamhet har tillgång till uppgifter om beslutade administrativa sanktioner. Det skulle kunna bidra till en effektivare kontroll. Uppgifterna kan komma att användas som underlag när myndigheterna tar fram riskprofiler och vid urval till kontroller som ska göras. Enligt 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter bland annat om det är nödvändigt för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Det är värt att även här betona att personuppgifterna ska betraktas och behandlas som uppgifter om lagöverträdelser.

8.2.4 Överföring av personuppgifter till Polismyndigheten och åklagare

Bedömning: Personuppgifter kommer att överföras från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Polismyndigheten och åklagare. Överföring av personuppgifter kommer inte att ske i större omfattning än i dag.

Skälen för utredningens bedömning

Skyldigheten för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att polisanmäla misstänkta bidragsbrott ska begränsas, se avsnitt 5.2. Det innebär att fler ärenden om felaktiga utbetalningar, och sammanhängande sanktioner, kommer att hanteras internt hos de beslutande myndigheterna, utan någon inblandning av Polismyndigheten eller åklagare. Följaktligen kommer färre ärenden om bidragsbrott att hanteras av Polismyndigheten och åklagare.

Men Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer även fortsättningsvis att anmäla misstänkta bidragsbrott. Då kommer Polismyndigheten och åklagare att hantera uppgifter om att enskilda

har fått beslut om återkrav och grunderna för detta samt de omständigheter som ligger till grund för det misstänkta brottet. Sådan behandling av personuppgifter ryms i respektive myndighets registerförfattning, se avsnitt 8.4.

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten anmäler ett misstänkt bidragsbrott överförs personuppgifter, som rör misstanke om brott, från myndigheten till Polismyndigheten eller åklagare. I promemorian föreslås en begränsning av myndigheternas anmälningsskyldighet för bidragsbrott. Detta kommer att leda till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att göra färre anmälningar om brott. Därmed kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att föra över färre personuppgifter till Polismyndigheten och åklagare.

I de fall åklagaren väcker åtal för bidragsbrott innebär förslagen att åklagaren som utgångspunkt kommer att framställa ett alternativt yrkande om påförande av sanktionsavgift, se närmare avsnitt 6.3. Det innebär att åklagaren behöver ha tillgång till de uppgifter som har legat till grund för Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om återkrav, eftersom det är samma uppgifter som kommer att ligga till grund för ett yrkande om administrativ sanktion. Inte heller i denna del görs bedömningen att det kommer bli fråga om något utökat uppgiftslämnande från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Åklagaren behöver nämligen redan i dag få information från dessa myndigheter om den gärning som åtalet gäller. Förslagen om att åklagaren ska föra talan om utdömande av en sanktionsavgift, för det fall domstolen ogillar åtalet, kommer alltså inte innebära att personuppgifter överförs i större omfattning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten än vad som gäller i dag.

Polismyndigheten eller åklagare ska underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att en förundersökning har inletts, om förundersökningen avser en misstanke om brott som innefattar en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, som kan ligga till grund för en administrativ sanktion. Detta gäller bara om det inte är fråga om inledande av en förundersökning med anledning av en anmälan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, se avsnitt 7.1. Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får kännedom om att Polismyndigheten eller åklagare utreder ett brott som innefattar en

överträdelse som har lagts till grund för ett beslut om en administrativ sanktion, kommer det finnas skäl för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att informera Polismyndigheten eller åklagare om att en administrativ sanktion har påförts, för att undvika att straff döms ut i dubbla förfaranden. Sådan överföring av uppgifter om administrativa sanktioner, från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten till Polismyndigheten eller åklagare, torde bara komma att ske i enstaka fall. Merparten av de bidragsbrott som Polismyndigheten eller åklagare utreder, och som skulle kunna föranleda ett beslut om en administrativ sanktion, kommer även i fortsättningen att avse brottsmisstankar som anmälts av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Sammantaget bedöms att överföring av personuppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Polismyndigheten och åklagare inte kommer att ske i större omfattning än i dag.

8.2.5 Överföring av personuppgifter till Kronofogdemyndigheten

Bedömning: Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott kommer att lämnas från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Kronofogdemyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

När ett beslut om sanktionsavgift får laga kraft, och om den enskilde inte betalar på eget initiativ, kan de beslutande myndigheterna lämna beslutet till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten kommer i och med ett sådant överlämnande att hantera personuppgifter om att någon har påförts en sanktionsavgift. En uppgift om att någon har påförts en sanktionsavgift är en personuppgift som rör lagöverträdelser som innefattar brott, se avsnitt 8.2.1. När de beslutande myndigheterna lämnar beslut om sanktionsavgift till Kronofogdemyndigheten för indrivning kommer det därför att innebära att myndigheten behandlar personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott. Sådan behandling ryms i Kronofogdemyndighetens registerförfattning, se avsnitt 8.4.

8.2.6 Överföring av personuppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Bedömning: Förslagen kan innebära att fler personuppgifter kommer att lämnas från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är skyldiga att lämna vissa uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av 3 § lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Uppgiftsskyldigheten innebär att de beslutande myndigheterna bland annat är skyldiga att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som gäller beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd. Beslut om administrativa sanktioner bedöms omfattas av de beslutande myndigheternas uppgiftsskyldighet gentemot Utbetalningsmyndigheten. Förslagen kan därför komma att innebära att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lämnar fler personuppgifter till Utbetalningsmyndigheten eftersom uppgiftsskyldigheten även kan komma att avse beslut om administrativa sanktioner. Uppgiftsskyldigheten avser även en ny kategori av personuppgifter genom att ett beslut om en administrativ sanktion är en personuppgift som rör lagöverträdelser som innefattar brott. Den personuppgiftsbehandling som det kommer att ge upphov till hos Utbetalningsmyndigheten är sådan att den rymts i myndighetens registerförfattning, se avsnitt 8.4.

8.2.7 Överföring av personuppgifter till andra myndigheter

Bedömning: Förslagen kan innebära att personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott kommer att lämnas till andra myndigheter. Förslagen kommer inte att leda till att det sker i någon större omfattning.

Skälen för utredningens bedömning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan komma att lämna uppgifter om administrativa sanktioner även till andra myndigheter än de som nu har nämnts. Det kan komma att ske med stöd av exempelvis lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet eller förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan komma att lämna uppgifter om avstängning från en viss förmån till en kommun. Den uppgiften kan vara av betydelse i ett ärende om ekonomiskt bistånd. Ett sådant uppgiftslämnande sker på begäran av en kommun. Det bedöms endast bli fråga om ett begränsat uppgiftslämnande i detta avseende. Denna bedömning grundar sig på att antalet beslut om avstängning inte kommer att vara högt. Och av det totala antalet avstängningsbeslut är det endast ett fåtal som kan medföra att den enskilde kan komma i fråga för ekonomiskt bistånd.

Det finns i övrigt inte någon specifik skyldighet för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter om administrativa sanktioner till andra myndigheter. Någon sådan skyldighet föreslås inte heller. Sådana uppgifter kommer sannolikt inte heller att lämnas i någon större utsträckning.

Det noteras vidare att det i delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) lämnas förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som ska möjliggöra utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. En sådan bestämmelse skulle innebära en möjlighet för myndigheter att dela information i större utsträckning än i dag.

8.2.8 Polismyndighetens och åklagares underrättelseskyldighet

Bedömning: Polismyndighetens och åklagares underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan eller Pensionsmyndig-

heten kommer att innebära en viss ökning av personuppgiftsbehandlingen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt förslagen ska Polismyndigheten och åklagare underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om när en förundersökning inleds eller återupptas som rör en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, som kan leda till ett beslut om en sanktionsavgift. Underrättelseskyldigheten avser inte de fall där en förundersökning har inletts med anledning av en anmälan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Polismyndigheten och åklagare ska även underrätta myndigheterna om när en oriktig uppgift eller underlåtenhet inte länge är föremål för någon brottsutredning. Vidare ska åklagaren underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om beslut om åtal som avser en överträdelse som skulle kunna ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift. Underrättelseskyldighet gäller även om åklagaren fattat ett beslut om strafföreläggande eller åtalsunderlåtenhet som avser en överträdelse som skulle kunna ligga till grund för en sanktionsavgift.

I de flesta fall kommer ärendet hos Polismyndigheten eller åklagare att ha inletts till följd av en anmälan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. De uppgifter som Polismyndigheten eller åklagare lämnar till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till följd av den underrättelseskyldighet som föreslås kommer därför i de flesta fall inte innebära att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten mottar några personuppgifter som de inte redan har tillgång till och därmed redan behandlar. Det kan dock hända att Polismyndigheten eller åklagare inleder en förundersökning med anledning av misstanke om brott till följd av något annat än en anmälan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. De underrättelser som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får om Polismyndighetens och åklagares arbete i dessa fall innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får del av personuppgifter som dessa myndigheter annars inte skulle ha tillgång till. I denna del innebär Polismyndighetens och åklagares underrättelseskyldighet en viss ökning

av personuppgiftsbehandlingen hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Behandlingen är nödvändig för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna handlägga sina ärenden på ett korrekt sätt och ske för sådana ändamål som anges i 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, se avsnitt 8.4.

8.3 Risker för enskildas personliga integritet

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som blir följden av ett införande av administrativa sanktioner i socialförsäkringen innebär sammantaget en viss ökad risk för intrång i enskildas integritet.

Skälen för utredningens bedömning

De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

En grundläggande princip är att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att vidta åtgärder med negativa konsekvenser för den enskilde kan innebära stora integritetsrisker.

I denna promemoria lämnas förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen. Syftet med förslagen är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Den personuppgiftsbehandling som förslagen innebär sker för att kunna vidta sanktioner mot enskilda, det vill säga en åtgärd med negativa konsekvenser för en enskild.

Utökad behandling av personuppgifter om lagöverträdelser och av känsliga personuppgifter

En uppgift om att någon har påförts en administrativ sanktion en uppgift om lagöverträdelse som innefattar brott, se avsnitt 8.2.1. Införandet av administrativa sanktioner innebär en ökad behandling

av sådana personuppgifter inom de beslutande myndigheterna, det vill säga Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, se avsnitt 8.2.3. Enligt förslagen i denna promemoria kommer fler myndigheter än Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att behandla uppgifter om administrativa sanktioner. Polismyndigheten och åklagare kommer att behandla sådana uppgifter när de får information om att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat om en administrativ sanktion. Kronofogdemyndigheten kommer att behandla sådana uppgifter när beslut om sanktionsavgift lämnas för indrivning. Utbetalningsmyndigheten kommer att behandla sådana uppgifter till följd av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att lämna sådana uppgifter till den myndigheten.

En ökad behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser medför integritetsrisker för de enskilda som avses med besluten om administrativa sanktioner. En mer omfattande personuppgiftsbehandling är förenad med större integritetsrisker än en mer begränsad behandling.

Förslaget om att det ska vara möjligt att sätta ned en sanktionsavgift kan också komma att innebära en viss ökning av mängden av känsliga personuppgifter som behandlas hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, särskilt i form av uppgifter om enskildas hälsa. Behandling av fler känsliga personuppgifter innebär en integritetsrisk. Risken ökar med mängden personuppgifter och antalet personer som hanterar dem. Därmed ökar risken för att sådana uppgifter sprids eller används på ett otillbörligt sätt.

Fler personuppgifter kommer att lämnas mellan myndigheter

Förslagen kommer leda till ett något utökat uppgiftslämnande mellan myndigheter. Vid all överföring av personuppgifter mellan myndigheter finns det en risk för att uppgifter sprids på ett olämpligt sätt, till exempel genom att uppgifterna sprids till personer som inte har rätt att ta del av dem.

Samlad bedömning

Sammantaget medför förslagen vissa ökade risker för intrång i enskildas integritet. Förslagen innebär att något fler känsliga uppgifter kommer att behandlas hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Till detta kommer att uppgifter om lagöverträdelse kommer att behandlas i ökad utsträckning inom dessa myndigheter. Personuppgifter om lagöverträdelse kommer även att överföras mellan myndigheter.

8.4 Befintlig reglering och behov av ny reglering

Bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen. Det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som förslagen medför och det finns därmed inte behov av ny reglering.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen är förenliga med regeringsformen

De enskildas personliga integritet skyddas bland annat genom regeringsformen, se avsnitt 7.4 och 8.1.2. I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av om en åtgärd innebär kartläggning ska åtgärdens effekter snarare än det huvudsakliga syftet med åtgärden beaktas. Vid bedömningen av om det är fråga om betydande intrång i den personliga integriteten ska uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen beaktas.⁴⁷

De personuppgifter som kommer att behandlas till följd av förslagen rör enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Uppgifterna kommer ofta att vara av känslig karaktär och behandlingen medför

⁴⁷ Prop. 2009/10:80 s. 181 och 184.

vissa risker. De uppgifter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att behandla kommer till stor del vara samma typ av uppgifter, och röra samma personer, som myndigheterna redan behandlar i dagsläget. Den underrättelseskyldighet som föreslås för Polismyndigheten och åklagare bedöms inte stå i strid med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, se avsnitt 7.4. Förslagen bedöms inte heller leda till att uppgifter överförs till Polismyndigheten och åklagare i någon större omfattning än i dag, se avsnitt 8.2.4. I dessa delar bör förslagen inte anses leda till betydande intrång i enskildas personliga integritet.

Kronofogdemyndigheten kommer i vissa fall att få uppgifter om att en enskild har påförts en sanktionsavgift, se avsnitt 8.2.5. Det innebär att Kronofogdemyndigheten kommer att hantera en ny typ av uppgift. Uppgifterna kommer dock att röra ett begränsat antal individer och i stora delar likna de uppgifter som myndigheten redan behandlar när den verkställer beslutade återkrav. Uppgifterna kommer också att vara begränsade till sin karaktär, på så sätt att de kommer att gälla en enskilds betalningsskyldighet. Ändamålet med behandlingen kommer vara att verkställa en betalningsskyldighet. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos Kronofogdemyndigheten till följd av förslagen bedöms inte leda till betydande intrång i enskildas personliga integritet.

Det kan därutöver komma att lämnas uppgifter om administrativa sanktioner till Utbetalningsmyndigheten till följd av förslagen, se avsnitt 8.2.6. Det är i så fall fråga om en ny typ av uppgift som lämnas från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Utbetalningsmyndigheten. Den behandling av personuppgifter som sker i Utbetalningsmyndighetens verksamhet har ansetts innefatta en sådan kartläggning av enskildas personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.⁴⁸ Uppgifter om att någon har påförts en administrativ sanktion skulle kunna utgöra en del av en sådan kartläggning. Förslagen leder inte till någon väsentlig ökning av personuppgifter som behandlas hos Utbetalningsmyndigheten. Den omständigheten att Utbetalningsmyndigheten kan komma att hantera en ny typ av uppgift bedöms därför endast marginellt påverka myndighetens förmåga att kartlägga enskilda.

⁴⁸ Prop. 2022/23:34 s. 117.

I övrigt föreslås inte någon utökad skyldighet för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Uppgifter om administrativa sanktioner kan dock komma att lämnas med stöd av den uppgiftsskyldighet som redan finns. Bedömningen är att det, om det sker, inte kommer att ske i någon större omfattning och att det därmed inte kommer att vara fråga om något betydande intrång i enskildas integritet.

Mot den bakgrunden bedöms förslagen vara förenliga med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Rättslig grund för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning⁴⁹ reglerar hur personuppgifter får behandlas. En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten enligt förordningen är att behandlingen rymms i någon av de rättsliga grunder som finns i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Behandlingen av personuppgifter sker med stöd av artikel 6.1 punkten c och e i dataskyddsförordningen, det vill säga för att fullgöra rättsliga förpliktelser som åvilar myndigheterna och för att utföra uppgifter av allmänt intresse eller som ett led i de personuppgiftsansvarigas myndighetsutövning, se avsnitt 8.2.3. Dataskyddsförordningens krav på rättslig grund återges i 2 kap. 1 och 2 § dataskyddslagen.

Förslagen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser. Av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning framgår att en myndighet får behandla sådana uppgifter. Det framgår även av 3 kap. 8 § dataskyddslagen att myndigheter får behandla sådana uppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

I 114 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. I 114 kap. 8 § anges för vilka ändamål Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter. Där föreskrivs att myndigheterna får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att, bland annat, tillgodose behovet av det underlag

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

som krävs för att den registrerades eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas, informera om förmåner och ersättningar, handlägga ärenden och vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Personuppgifter får också behandlas för resultatuppföljning, utvärdering, tillsyn eller för att framställa viss statistik. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla känsliga personuppgifter, bland annat om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Detta framgår av 114 kap. 11 §. Tillgången till personuppgifter ska enligt 114 kap. 13 § begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Förslagen innebär också att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att lämna uppgifter till andra myndigheter. Av 114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken följer att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 8 § också får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Rättslig grund för Polismyndighetens och åklagares personuppgiftsbehandling

I dataskyddsdirektivet⁵⁰ finns särskild reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att bland annat förebygga, förhindra eller utreda brott. Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom främst brottsdatalagen (2018:1177) och brottsdataförordningen (2018:1202). I brottsdatalagen regleras åtgärder som ska säkerställa skydd för personuppgifterna om de enskilda som berörs.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

I 2 kap. 1 § brottsdatalagen anges bland annat att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt för att utreda eller lagföra brott. Enligt 2 kap. 13 § får även känsliga personuppgifter behandlas för samma ändamål. I brottsdataförordningen finns bestämmelser om hur tillgången till personuppgifter ska bestämmas.

I lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1697) om åklagarsväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område finns kompletterande bestämmelser till brottsdatalagen. I lagarna finns bland annat bestämmelser om att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för vissa angivna syften.

När Polismyndigheten och åklagare handlägger ärenden om misstänkta bidragsbrott kommer personuppgiftsbehandlingen att ske med stöd av den rättsliga reglering som nu redovisats.

Rättslig grund för Kronofogdemyndighetens personuppgiftsbehandling

Den behandling av personuppgifter som kommer ske hos Kronofogdemyndigheten till följd av förslagen kommer att ske i syfte att verkställa beslut om sanktionsavgift. Personuppgiftsbehandlingen har stöd i EU:s dataskyddsförordning, eftersom den sker för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar myndigheten och för att utföra uppgifter av allmänt intresse eller som ett led i de personuppgiftsansvarigas myndighetsutövning, se art. 6.1 punkten c och e.

Det finns vidare bestämmelser i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet (kronofogdedatabaslagen) som anger för vilka ändamål Kronofogdemyndigheten får hantera personuppgifter. Där framgår att uppgifter bland annat får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i verksamheten för verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning och för indrivning av statliga fordringar m.m. Även känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott får behandlas för samma ändamål, se 1 kap. 6 § samma lag.

Av 2 kap. 26 § kronofogdedatabaslagen framgår att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

När Kronofogdemyndigheten behandlar personuppgifter som en följd av de förslag som lämnas kommer det ske med stöd av ovan redovisade bestämmelser.

Rättslig grund för Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling

I 1 kap. 6 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten anges att Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att bland annat förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Sådan behandling är också i linje med EU:s dataskyddsförordning, eftersom den sker i syfte att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar myndigheten och för att utföra uppgifter av allmänt intresse eller som ett led i de personuppgiftsansvarigas myndighetsutövning, se art. 6.1 punkten c och e.

Av 1 kap. 11 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten följer att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

När Utbetalningsmyndigheten behandlar personuppgifter som en följd av de förslag som lämnas kommer det ske med stöd av ovan redovisade bestämmelser.

Det saknas behov av ytterligare reglering

Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för genomförandet av förslagen om administrativa sanktioner bedöms vara förenlig med dataskyddsförordningens krav. Behandlingen ryms vidare i befintlig lagstiftning. Personuppgiftsbehandlingen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att ske i den utsträckning det är nödvändigt för att handlägga ärenden. Prövningen av om en enskild ska påföras en administrativ sanktion utgör ett moment i handläggningen av ärenden om förmåner eller

ersättningar. Förslagen innebär även behandling av personuppgifter för att vidta kontrollåtgärder i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det är alltså fråga om behandling för sådana ändamål som anges i 114 kap. 8 § punkterna 3 och 4 socialförsäkringsbalken.

Förslagen i denna promemoria bedöms inte ge upphov till någon ökning av personuppgiftsbehandling hos Polismyndigheten eller åklagare jämfört med i dag. Polismyndigheten och åklagare kommer även i fortsättningen att motta anmälningar om bidragsbrott och underlag för dessa. Därutöver kommer Polismyndigheten och åklagare i vissa fall få information om att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten fattat beslut om en administrativ sanktion. Denna personuppgiftsbehandling bedöms rymmas i det rättsliga regelverket för Polismyndighetens och åklagarnas behandling av personuppgifter.

Den behandling av personuppgifter som kommer ske hos Kronofogdemyndigheten till följd av förslagen kommer ha till syfte att möjliggöra indrivning av sanktionsavgifter. Sådan behandling är tillåten enligt kronofogdedatabaslagen.

Den personuppgiftsbehandling som kommer ske hos Utbetalningsmyndigheten till följd av förslagen kommer syfta till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Sådan behandling är tillåten enligt lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

8.5 Sammantagen proportionalitetsbedömning

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för utredningens bedömning

Den nationella rätt som fastställer grunden för en personuppgiftsbehandling ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det följer av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås få besluta om administrativa sanktioner. Syftet med de administrativa sanktionerna är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Syftet är med andra ord att uppfylla ett mål av allmänt intresse. För att myndigheterna ska kunna fatta sådana beslut krävs att de har relevant underlag för besluten. De behöver alltså kunna behandla personuppgifter i den mån det är nödvändigt för att kunna fatta korrekta och välavvägda beslut om administrativa sanktioner. För att administrativa sanktioner ska kunna tjäna sitt syfte är det också viktigt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har möjlighet att behandla personuppgifter för kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Personuppgiftsbehandlingen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omgärdas av flera olika skyddsåtgärder. Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet, se 114 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Uppgifterna ska också gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålet med behandlingen, se 114 kap. 15 § socialförsäkringsbalken. Sekretess gäller hos myndigheterna för uppgift om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende. Detta följer av 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den bestämmelsen är tillämplig på uppgifter i ärenden om administrativa sanktioner, se avsnitt 8.6.1.

Förslagen innebär överföring av personuppgifter mellan myndigheter. Det är nödvändigt att Kronofogdemyndigheten får ta del av de personuppgifter som krävs för att göra det möjligt att verkställa ett beslut om sanktionsavgift, för det fall en myndighet behöver lämna ett sådant beslut för indrivning.

Det är vidare nödvändigt att personuppgifter kan delas mellan å ena sidan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och å andra sidan polis och åklagare, för att på så sätt undvika att en gärning prövas två gånger i strid med förbudet mot dubbla förfaranden.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är skyldiga att lämna uppgifter om administrativa sanktioner till Utbetalnings-

myndigheten, se avsnitt 8.2.6. Denna behandling är inte nödvändig för genomförandet av förslagen men kan öka möjligheten för Utbetalningsmyndigheten att granska och upptäcka felaktiga utbetalningar.

Överföring av personuppgifter mellan myndigheter, liksom annan behandling av personuppgifter, ska ske på ett säkert sätt. Den personuppgiftsansvariga myndigheten ansvarar för att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken samt för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med EU:s dataskyddsförordning, se artiklarna 24, 25 och 32 i EU:s dataskyddsförordning. Samtliga myndigheter som föreslås få behandla personuppgifter som en följd av förslagen behandlar redan i dagsläget samma typ av personuppgifter eller liknande typer av personuppgifter. Myndigheterna har också kompetens och teknisk kapacitet för, samt erfarenhet, av behandling av denna typ av personuppgifter.

Den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen är nödvändig för att berörda myndigheter ska kunna fatta och verkställa beslut om administrativa sanktioner. Det intrång i den personliga integriteten, som denna personuppgiftsbehandling innebär, måste vägas mot behovet av att behandla personuppgifter i ett system med sanktionsavgifter i socialförsäkringen. Införandet av sanktionsavgifter syftar till att effektivisera arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen genom att avskräcka enskilda från att lämna oriktiga uppgifter, eller att inte fullgöra en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden till myndigheterna. Den personuppgiftsbehandling som blir följd av den föreslagna underrättelseskyldigheten för Polismyndigheten och åklagare syftar till att systemet med sanktionsavgifter ska vara rättssäkert och inte medföra dubbla förfaranden. Behandlingen av personuppgifter bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen. Den behandling av personuppgifter som förslaget innebär kommer att omfattas av skyddsåtgärder som tillsammans med den befintliga sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen bedöms bidra till ett starkt skydd för den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis får den personuppgiftsbehandling som möjliggörs av förslagen anses utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

8.6 Sekretess till skydd för enskild

8.6.1 Sekretess till skydd för enskild i ärenden och mål om administrativa sanktioner

Bedömning: Bestämmelsen i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, om sekretess för en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, är tillämplig på uppgifter i ärenden om administrativa sanktioner hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol. Det behöver inte införas någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifter i ärenden och mål om administrativa sanktioner till följd av förslagen.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess hos bland annat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende som omfattas av bestämmelsen. Sekretessbestämmelsen gäller bland annat för sådana uppgifter som förekommer i ett ärende om allmän pension, merkostnadsersättning, omvårdnadsbidrag och andra ekonomiska förmåner för en enskild som regleras i bland annat socialförsäkringsbalken.

Ärenden om administrativa sanktioner hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är ärenden enligt den lagstiftning som räknas upp i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kommer därför att vara tillämplig på de uppgifter som förekommer i ett ärende om administrativa sanktioner.

Det är i regel samma typ av uppgifter som behandlas i ett ärende om återkrav som kommer att behandlas i ett ärende om administrativ sanktion. Uppgifterna i ärenden om administrativ sanktion kommer därför i regel inte vara mer eller mindre skyddsvärda än de uppgifter som finns i själva återkravsärendena. Uppgiften om att någon är föremål för utredning eller beslut om sanktionsavgift är en ny slags uppgift som typiskt sett får anses vara integritetskänslig för den enskilde och därmed skyddsvärd på samma sätt som exempelvis uppgifter om hälsa eller andra liknande personliga förhållanden. Därför är det rimligt att sekretessens styrka är densamma för uppgifter i ärenden om administrativ sanktion som i ärenden om återkrav.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer i vissa fall att få uppgifter från Polismyndigheten och åklagare till följd av den underrättelseskyldighet som föreslås, se avsnitt 7.1. Det kommer gälla uppgifter om att förundersökning om bidragsbrott inleds, återupptas eller läggs ned samt om åklagaren väcker åtal för brott, utfärdar strafföreläggande eller beslutar om åtalsunderlåtelse. En uppgift om att någon är föremål för utredning om brott, eller har varit föremål för sådan utredning, bedöms vara en uppgift om personliga förhållanden som skyddas genom 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Mot den bakgrunden behöver någon ny bestämmelse om sekretess i ärenden och mål om administrativa sanktioner till följd av förslagen inte införas.

8.6.2 Sekretess till skydd för enskild för uppgift hos Polismyndigheten och åklagare

Bedömning: Bestämmelsen i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, om sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, är tillämplig på uppgifter som Polismyndigheten och åklagare kommer att behandla till följd av förslagen. Det behöver inte införas någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifter hos Polismyndigheten och åklagare till följd av förslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretessen gäller bland annat om uppgiften finns i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål.

När åklagaren framställer ett yrkande om påförande av sanktionsavgift, kommer den behöva ha tillgång till de uppgifter som har legat till grund för Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om återkrav, se avsnitt 8.2.4. Polismyndigheten och åklagare kan också komma att få information om att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat om en administrativ sanktion. Sådan information kan lämnas till Polismyndigheten eller åklagare i samband med att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får kännedom om att det finns en utredning om brott som avser en överträdelse som lagts till grund för ett beslut om en administrativ sanktion. De uppgifter som Polismyndigheten och åklagare kommer att behandla till följd av förslagen kommer att hanteras inom ramen för en utredning om förundersökning i brottmål. Bestämmelsen i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kommer därmed att vara tillämplig på de uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som Polismyndigheten och åklagare kommer att behandla till följd av förslagen.

Mot den bakgrunden behöver det inte införas någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifter hos Polismyndigheten och åklagare till följd av förslagen.

8.6.3 Sekretess till skydd för enskild för uppgift hos Kronofogdemyndigheten

Bedömning: Bestämmelserna i 34 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen, om sekretess för uppgift om en enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, är tillämpliga på uppgifter som Kronofogdemyndigheten kommer att behandla till följd förslagen. Det behöver inte införas någon ny bestämmelse

om sekretess för uppgifter hos Kronofogdemyndigheten till följd av förslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Av 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen följer att sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretessen gäller bland annat uppgifter i mål eller ärende om utsökning och indrivning. Av 34 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen följer att motsvarande sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt kronofogdedatabaslagen.

Kronofogdemyndigheten kommer till följd av förslagen att behandla uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden för att kunna driva in och utsöka en sanktionsavgift, i de fall Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten lämnar en fordran om sanktionsavgift till myndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten kan också komma att föra in sådana uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt kronofogdedatabaslagen. Bestämmelserna i 34 kap. 1 och 2 §§ bedöms vara tillämpliga på dessa uppgifter. Bestämmelserna är utformade med så kallade omvända skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess för de uppgifter som omfattas av bestämmelserna. Det är alltså fråga om ett starkt skydd för de uppgifter som lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Mot den bakgrunden behöver det inte införas någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifter hos Kronofogdemyndigheten till följd av förslagen.

8.6.4 Sekretess till skydd för enskild för uppgift hos Utbetalningsmyndigheten

Bedömning: Bestämmelsen i 40 kap. 7 d § offentlighets- och sekretesslagen, om sekretess för uppgift om en enskilds

personliga eller ekonomiska förhållanden, är tillämplig på uppgifter som Utbetalningsmyndigheten kommer att behandla till följd av förslagen. Det behöver inte införas någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifter hos Utbetalningsmyndigheten till följd av förslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen kan innebära att fler personuppgifter kommer att lämnas från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Utbetalningsmyndigheten, se avsnitt 8.2.6.

Av 40 kap. 7 d § offentlighets- och sekretesslagen följer att det råder absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De uppgifter som lämnas till Utbetalningsmyndigheten kommer behandlas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, se avsnitt 8.4. Det innebär att bestämmelsen i 40 kap. 7 d § offentlighets- och sekretesslagen kommer att vara tillämplig på de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten kommer att hantera till följd av förslagen. Sekretessen är absolut.

Det behöver mot den bakgrunden inte införas någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifter hos Utbetalningsmyndigheten till följd av förslagen.

9 Uppföljning av förslagen

Inspektionen för socialförsäkringen ges i uppdrag att analysera förslagets effekter

Förslag: Inspektionen för socialförsäkringen ska följa upp och utvärdera de sammantagna effekterna av att införa administrativa sanktioner i socialförsäkringen. Inspektionen ska samverka med Brottsförebyggande rådet vid framtagande av metod för uppföljning.

Skälen för utredningens förslag

Det är viktigt att de åtgärder som vidtas enligt förslagen i denna promemoria följs upp och att effekterna utvärderas. Inspektionen för socialförsäkringen är en statlig myndighet som bland annat har i uppdrag att granska och utvärdera socialförsäkringen. Uppdraget att analysera effekterna av förslagen bör därför ges till Inspektionen för socialförsäkringen.

Uppdraget bör utföras med stöd från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Utbetalningsmyndigheten. Målet med uppdraget är att få kunskaper om vilka effekter förslagen får på de felaktiga utbetalningarna och för olika grupper av enskilda. Samtidigt möjliggörs en utvärdering av den brottsförebyggande effekten och effekten på kriminalstatistiken. Det är också viktigt med kunskaper om effekterna för att möjliggöra effektivisering och anpassningar.

Det bör göras en analys vid införandet 2026 och uppföljningen bör fortsätta de kommande åren därefter.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: De författningsförslag som lämnas ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Skälen för utredningens förslag

Förslagen bör börja gälla så snart som möjligt. För att förslagen ska få avsedd effekt krävs betydande arbete för ett kostnadseffektivt och rättssäkert införande. Det krävs att myndigheterna inför de it-system som behövs och att de tar fram nya riktlinjer och liknande för handläggningen av de nya ärendena. Det finns också ett behov av att se över vilken information som lämnas till dem som ansöker om förmåner i fråga om rättigheter och skyldigheter och vad de riskerar om de lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Förslagen bygger på att befintliga processer hos beslutande myndigheter ska utnyttjas. De administrativa sanktionerna ska i så stor utsträckning som möjligt handläggas och verkställas tillsammans med de beslut om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten redan i dag beslutar om. Med beaktande av detta görs bedömningen att behovet av utveckling av it-system, nya riktlinjer, rutiner och liknande blir mindre.

Förslagen om administrativa sanktioner för ersättningar som regleras i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd föreslås träda i kraft 1 juli 2026.

Förslagen om administrativa sanktioner innebär även förslag om ändringar i bidragsbrottslagen samt att det ska införas en ny lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott och en ny förordning om underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare i ärenden om bidragsbrott. Även dessa förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

10.2 Övergångsbestämmelser

10.2.1 Ändringarna i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd

Förslag: Administrativa sanktioner i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd får beslutas endast för överträdelse som har ägt rum efter ikraftträdandet.

Skälen för utredningens förslag

Nya administrativa sanktioner införs

I denna promemoria föreslås att det införs nya bestämmelser om sanktionsavgift i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd samt bestämmelser om avstängning i socialförsäkringsbalken. Förslagen innebär att visst handlande från enskilda ska leda till administrativa sanktioner. Administrativa sanktioner föreslås kunna påföras både för handlingar som i dag omfattas av straffansvar enligt bidragsbrottslagen och för sådana som inte gör det. Vissa gärningar som i nuläget ska anmälas som misstänkta bidragsbrott kommer efter att förslagen har införts inte att omfattas av någon anmälningsskyldighet och kommer därmed i de flesta fall inte att bli föremål för brottsutredning och eventuellt straff. I stället kommer administrativa sanktioner, om förutsättningarna för det är uppfyllda, att kunna påföras.

Eftersom förslagen innebär att den straffrättsliga påföljden i vissa fall byts ut mot en administrativ sanktion aktualiseras framför allt

frågan hur överträdelse som begåtts före lagens ikraftträdande bör hanteras.

Förbudet mot retroaktivitet och lindrigaste lagens princip

Administrativa sanktioner i form av sanktionsavgift och avstängning är att jämföras med straff i Europakonventionens mening.

Enligt artikel 7 i Europakonventionen får ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

I 2 kap. 10 § regeringsformen förbjuds retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Förbudet mot retroaktiv skattelag anses vara analogt tillämpligt på straffliknande administrativa påföljder.⁵¹

Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs, utom i fall där annan lag gäller när dom meddelas och den nya lagen leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämmelsen har enligt förarbetena generell räckvidd, det vill säga att den gäller även utanför brottsbalken.⁵² Den ger uttryck för det som brukar kallas den lindrigaste lagens princip.

Det behövs särskilda övergångsbestämmelser

Vissa handlingar som i dag inte är straffbara kommer med förslagen kunna föranleda administrativa sanktioner. Det innebär att förslagen kommer att leda till att fler enskilda får en påföljd som är att jämföras med straff, jämfört med vad som är fallet i dag, se avsnitt 11.8.

Om en gärning som kan leda till en administrativ sanktion, men som inte är straffbelagd i dag, har begåtts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna skulle det strida mot retroaktivitetsförbudet att besluta om en administrativ sanktion. Vissa gärningar som uppfyller förutsättningarna för att träffas av en administrativ sanktion är dock straffbelagda redan i dag. En administrativ sanktion kan formellt

⁵¹ Prop. 1975/76:209, s. 125.

⁵² Prop. 1964:10, s. 99.

anses vara lindrigare än en straffrättslig påföljd. Förslagen om administrativa sanktioner ska dock inte ses som ett uttryck för en mildrad syn på gärningarna i sig, utan syftet är i stället att övergå till ett mer effektivt sanktionssystem. Den lindrigaste lagens princip gör sig därmed inte särskilt starkt gällande. Mot denna bakgrund, och för att undvika de tolknings- och tillämpningsproblem som kan uppstå vid en tillämpning av den lindrigaste lagens princip i förhållande till förslagen, bör bestämmelserna om administrativa sanktioner tillämpas endast i fråga om sådana gärningar som har begåtts efter ikraftträdandet. Detta bör komma till uttryck i en särskild övergångsbestämmelse.

10.2.2 Ändringarna i bidragsbrottslagen

Förslag: Begränsningen av skyldigheten för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att anmäla misstanke om bidragsbrott ska endast tillämpas på överträdelser som sker efter den 1 juli 2026.

Skälen för utredningens förslag

De föreslagna ändringarna i bidragsbrottslagen innebär en begränsning av anmälningsskyldigheten för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Det är endast överträdelser som äger rum efter den 1 juli 2026 som kan ligga till grund för beslut om administrativ sanktion. Begränsningen av skyldigheten för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att anmäla misstanke om bidragsbrott ska därför endast tillämpas på överträdelser som sker efter den 1 juli 2026. Misstanke om överträdelser som ägt rum innan dess ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anmäla till Polismyndigheten enligt nuvarande ordning. Detta bör komma till uttryck i en särskild övergångsbestämmelse.

10.2.3 Lagen om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser till lagen om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

Skälen för utredningens bedömning

Förslaget om en ordning där åklagaren kan framställa yrkande om administrativ sanktionsavgift i ett brottmål innebär att åklagarens yrkande ska prövas enligt de materiella reglerna i socialförsäkringsbalken respektive lagen om statligt tandvårdsstöd. Övergångsbestämmelserna till ändringarna i socialförsäkringsbalken och lagen om statligt tandvårdsstöd innebär att överträdelser som ägt rum före den 1 juli 2026 inte kan ligga till grund för en sanktionsavgift. Det behövs därför ingen övergångsbestämmelse till införandet av en möjlighet för åklagaren att yrka administrativ sanktionsavgift i ett brottmål.

10.2.4 Förordningen om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser till förordningen om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott.

Skälen för utredningens bedömning

Den föreslagna förordningen om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott bör gälla från ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

I det här kapitlet redovisas konsekvenserna av förslagen i enlighet med 14–16 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) och 6–9 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Det redogörs bland annat för hur förslagen kommer att påverka enskilda, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. När det gäller kostnadsökningar för staten lämnas förslag om finansiering.

Kapitlet inleds med en bedömning av vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslagen kan förväntas få, vilket inkluderar en kortfattad beskrivning av vilka överväganden som gjorts för att förslagen ska bli både kostnadseffektiva och rättssäkra. Därefter beskrivs de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för olika myndigheter och det lämnas förslag om hur reformen kan finansieras. Slutligen redogörs för vilka konsekvenser förslagen bedöms ha för det kommunala självstyret, företag, enskilda, jämställdheten mellan kvinnor och män, barn, personer med funktionsnedsättning, det brottsförebyggande arbetet och de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Utredningen har beräknat de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas utifrån underlag från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen och Polismyndigheten.

11.2 Utgångspunkter för bedömningen

11.2.1 Problemet och vad som ska uppnås

Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och misstänkta bidragsbrott är stor. De felaktiga utbetalningar som myndigheterna och arbetslöshetskassorna tillsammans upptäcker, kräver tillbaka och som återbetalas utgör enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning fortfarande en liten andel av de felaktiga utbetalningarna som myndigheterna tidigare har uppskattat.⁵³ Om det inte vidtas några åtgärder är risken att de felaktiga utbetalningarna fortgår i samma omfattning, vilket innebär stora ekonomiska förluster för det allmänna. Det innebär också en risk för minskat förtroende för välfärdssystemen och för det allmännas förmåga att förhindra angrepp på de gemensamma medlen.

Syftet med de förslag som lämnas är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslagen ska vara kostnadseffektiva och rättssäkra.

11.2.2 Förslagen är utformade så att en hög nivå av kostnadseffektivitet kan upprätthållas

I avsnitt 11.4 beskrivs vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser som förslagen bedöms medföra och i avsnitt 11.5 lämnas förslag på finansiering.

Den sammantagna bedömningen är att även om förslagen medför investeringskostnader och löpande förvaltningskostnader är dessa kostnader rimliga när de ställs i relation till vad som uppnås genom förslagen. Förslagen innebär att fler enskilda som orsakar felaktiga utbetalningar får en sanktion. Införandet av administrativa sanktioner innebär också att konsekvensen av en regelöverträdelse inträder snabbare än vid en straffrättslig påföljd. En administrativ sanktion kan därmed få en större handlingsdirigerande effekt än en straffrättslig påföljd.

⁵³ Ekonomistyrningsverket (2024) Rapport Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2023, ESV 2024:32, s. 10–11.

Förslagen kan medföra minskade felaktiga utbetalningar. Redan en liten minskning av de felaktiga utbetalningarna kommer få betydande samhällsekonomiska konsekvenser, se avsnitt 11.3.2.

Förslagen är utformade med beaktande av socialförsäkringens befintliga regelverk samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens nuvarande handläggning av ärenden. Förslagen har en nära anknytning särskilt till systemet för återbetalning av felaktigt utbetald ersättning. Detta innebär att kostnaderna för it-system och handläggning av de nya ärendetyperna kan minimeras. Härigenom blir det system med administrativa sanktioner som föreslås kostnadseffektivt.

11.2.3 Förslagen är utformade så att en hög nivå av rättssäkerhet upprätthålls

Förslagen innebär en sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till administrativa sanktioner. Även administrativa sanktioner är att anse som straff enligt Europakonventionen. Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att förslagen uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet. Det framgår också av uppdragsbeskrivningen att förslagen ska utformas så att rättssäkerheten värnas.

Ett system med administrativa sanktioner som är utformat för att vara generellt gällande och tänkt att tillämpas på flera olika välfärdssystem samtidigt har dåliga förutsättningar för att vara rättssäkert, se avsnitt 2.2.2. I stället för en sådan lösning är förslagen utformade så att de administrativa sanktionerna anpassas till regelverket för respektive välfärdssystem. Detta är ett viktigt vägval för att förslagen ska vara rättssäkra och det kommer att bidra till en mer enhetlig och förutsebar tillämpning.

Det är av stor betydelse för rättssäkerheten att förfarandet för att besluta om administrativa sanktioner bygger på myndigheternas arbete med att upptäcka och återkräva felaktiga utbetalningar. En sanktionsavgifts storlek är knuten till storleken av den underliggande felaktiga utbetalningen och det föreslås ett minimibelopp och ett maximibelopp för sanktionsavgiften. Detta bidrar till förutsebarhet.

Förslagen är utformade för att tillgodose kravet på proportionalitet. Ett beslut om en administrativ sanktion kräver att den beslutande myndigheten gör nyanserade bedömningar utifrån

förhållandena i det enskilda fallet. Vidare kommer ett beslut om administrativ sanktion kunna omprövas och överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Mot denna bakgrund bedöms förslagen vara utformade så att en hög nivå av rättssäkerhet upprätthålls.

11.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

11.3.1 Utgångspunkter

Det är svårt att förutse de mer långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen, det vill säga i vilken mån förslagen kommer att bidra till att förebygga bidragsbrott och minska felaktiga utbetalningar. Det är ändå möjligt att göra vissa antaganden i fråga om de samhällsekonomiska konsekvenserna.

11.3.2 Besparingar för det allmänna i form av minskade felaktiga utbetalningar

Administrativa sanktioner är endast en av flera komponenter i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Förslagen bör ses som en del av en större helhet där det vidtas ett flertal olika åtgärder, som exempelvis ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och krav på samverkan. Hur stor påverkan förslagen kommer få på omfattningen av de felaktiga utbetalningarna kommer bland annat bero på tillämpningen av förslagen, hur väl de beslutande myndigheterna når ut med information om de nya reglerna till enskilda och i vilken utsträckning risken för en sanktion ändrar enskildas beteende.

Av en rapport från Ekonomistyrningsverket framgår att allmänheten ser allvarligt på felaktiga utbetalningar men att allmänheten också anser att risken för upptäckt är låg.⁵⁴ Den som har fått tydlig information om administrativa sanktioner borde vara mindre benägen att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsaka

⁵⁴ Ekonomistyrningsverket (2024) Rapport Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2023, ESV 2024:32, s. 37–42.

felaktiga utbetalningar. Samma sak gäller den som tidigare har påförts en administrativ sanktion.

Bedömningen görs att förslagen kan medföra betydande minskningar av de felaktiga utbetalningarna om allmänheten upplever att upptäcktsrisken ökar och om konsekvensen av att orsaka en felaktig utbetalning tydliggörs och uppfattas som tillräckligt sträng. Färre felaktiga utbetalningar kan leda till ett stärkt förtroende för välfärdssystemen, vilket i sin tur kan påverka viljan att göra rätt. Förslagen bör därigenom innebära besparingar för det allmänna. Det går emellertid inte att göra någon närmare uppskattning av hur stora de besparingarna kommer att bli.

På grund av osäkerheten redovisas ett antal scenarion över vilka ekonomiska konsekvenser som uppstår beroende på i vilken grad förslagen leder till minskade felaktiga utbetalningar. Utgångspunkten är punktskattningen av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen⁵⁵ som uppskattas vara cirka 10 miljarder kronor om året. Av tabell 11.1 framgår att även om förslagen endast leder till att de felaktiga utbetalningarna i socialförsäkringen minskar med 1 procent uppnås ändå en betydande ekonomisk effekt. Det skulle i så fall innebära en besparing för samhället på ungefär 100 miljoner kronor om året.

Tabell 11.1 Scenarion minskning av felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen

Avser felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen, i mnkr

Minskning i procent	1	5	15
Minskade felaktiga utbetalningar	100	500	1 500

Anm: Scenarion utifrån omfattningen av de uppskattade felaktiga utbetalningarna från förmåner i socialförsäkringen 2021 hämtade från Ekonomistyrningsverket, ESV 2023:22, s. 22–23.

11.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

11.4.1 Utgångspunkter för bedömningarna

Genom den sanktionsväxling som föreslås ska vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden som

⁵⁵ Ekonomistyrningsverket (2023) Rapport, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ESV 2023:22, s. 22–23.

huvudregel inte längre polisanmälas. Förslagen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift i stället för att anmäla misstanke om sådana brott. Förslagen innebär inte endast en sanktionsväxling. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att besluta om en sanktionsavgift även för gärningar som enligt nuvarande ordning inte skulle få någon sanktion alls, eftersom överträdelserna inte utgör bidragsbrott. Utöver detta innebär förslagen att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten under vissa förutsättningar kan besluta att stänga av en enskild från en förmån i socialförsäkringsbalken. Införandet av administrativa sanktioner får därmed ekonomiska och administrativa konsekvenser till följd av nya ärendetyper och förändrade ärendevolymer hos såväl Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna.

11.4.2 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Bedömning: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får ökade kostnader till följd av att det införs nya ärendetyper. Den nya hanteringen av ärendena kommer att medföra kostnader vid införandet och därefter löpande kostnader vars storlek är beroende av antalet ärenden.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Förslagen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att handlägga nya typer av ärenden. En enskild som påförs en administrativ sanktionsavgift eller stängs av från en förmån kommer både kunna begära omprövning av beslutet och överklaga omprövningsbeslutet till allmän förvaltningsdomstol. Det kommer krävas ekonomiska resurser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att hantera dessa ärenden.

Förslagen innebär samtidigt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska polisanmäla färre ärenden. Det innebär att myndigheterna inte behöver lägga tid på att utreda och handlägga ett underlag för polisanmälan, vilket sparar resurser för myndigheterna.

Om de felaktiga utbetalningarna minskar som en följd av förslagen kommer också antalet beslut om sanktionsavgifter och kostnaderna för systemet kunna minska.

Beslut om sanktionsavgift

Den föreslagna sanktionsavgiften bygger på ett strikt ansvar. Det innebär att enskilda i högre utsträckning än tidigare kommer att hållas ansvariga för de felaktiga utbetalningar som de har orsakat genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. För att ett system med strikt ansvar ska uppfattas som legitimt krävs att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tydligt informerar om att den som orsakar en felaktig utbetalning kan påföras en sanktionsavgift. Det ställer höga krav på myndigheterna och medför en viss ökning av det arbete som myndigheterna utför för att uppfylla serviceskyldigheten. Det innebär även att det behöver utvecklas processer och it-stöd för att minska riskerna för att enskilda gör fel av misstag eller till följd av otydlig information från myndigheterna.

Förslagen bygger på att beslut om sanktionsavgift ska fattas samtidigt som ett beslut om återbetalning. Antalet beslut om sanktionsavgift kommer därför i stort att motsvara det antal beslut om återbetalning som fattas i dag, och som grundas på att den enskilde orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att ha brustit i att uppfylla sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Enligt interna rutiner hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utreds och återkrävs som huvudregel inte felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor.⁵⁶ Uppskattningarna utgår från myndigheternas tillämpning eftersom det ger den bästa prognosen om konsekvenserna.

⁵⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2024), Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med återkrav – En redovisning av myndigheternas organisering, styrning och utfall av sina återkravsverksamheter, 2024:8, s. 36.

I tabell 11.2 återfinns uppskattningen av antalet beslut om sanktionsavgift fördelat per år.

Tabell 11.2 Uppskattade beslut om sanktionsavgift

Antal beslut om sanktionsavgifter per år

Myndighet	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Försäkringskassan	10 000	20 000	50 000	55 000	55 000	55 000	55 000
Pensionsmyndigheten	2 300	5 200	6 300	6 900	7 100	7 200	7 200
Summa	12 300	25 200	56 300	61 900	62 100	62 200	62 200

Anm: Utredningens sammanställning efter underlag från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Beslut om avstängning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vid sina uppskattningar av antalet beslut om avstängning utgått från antalet ärenden som de i dag polisanmäler och därutöver gjort vissa antaganden utifrån hur förslaget om avstängning är utformat.

Av tabell 11.3 framgår Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppskattningar av antalet beslut om avstängning per år.

Tabell 11.3 Uppskattade beslut om avstängning

Antal beslut om avstängning per år

Myndighet	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Försäkringskassan	1 000	3 000	5 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Pensionsmyndigheten	5	20	30	30	30	30	30
Summa	1 005	3 020	5 030	6 030	6 030	6 030	6 030

Anm: Utredningens sammanställning efter underlag från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Överklagande av beslut om sanktionsavgift och avstängning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har uppskattat i vilken omfattning beslut om sanktionsavgifter och avstängning kommer att överklagas. Dessa beslut kommer i stor utsträckning att fattas i samband med beslut om återkrav. Det är därför sannolikt att båda besluten överklagas i ett sammanhang, vilket ger förutsättningar för ett samordnat förfarande i allmän förvaltningsdomstol. Försäkringskassan uppskattar att cirka 20 procent av alla beslut omprövas och

att cirka 20 procent av alla omprövade beslut överklagas. Detta innebär att uppskattningsvis 4 procent av alla grundbeslut kommer att överprövas i domstol. Uppskattningen i tabell 11.4 avser antal beslut som kommer att överklagas med anledning av förslagen.

Tabell 11.4 Uppskattning av överklagade beslut om sanktionsavgift och avstängning

Antal beslut som överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Myndighet	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Försäkringskassan	440	920	2 200	2 440	2 440	2 440	2 440
Pensionsmyndigheten	91	206	251	278	286	289	289
Summa	531	1 126	2 451	2 718	2 726	2 729	2 729

Anm: Utredningens bedömning.

Kostnader för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens underlag ligger till grund för en uppskattning av initiala investeringskostnader och löpande förvaltningskostnader.

Myndigheternas befintliga it-system behöver anpassas för att hantera nya ärendetyper. I viss utsträckning kan nya it-system dessutom behöva införas. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver därför göra en initial it-investering. Utvecklingen behöver inledas 2025 för att tas i drift inför att de nya reglerna träder i kraft. Av tabell 11.5 framgår att kostnader för it-investeringar förväntas uppgå till lite mindre än 200 miljoner kronor för Försäkringskassan och till 50 miljoner kronor för Pensionsmyndigheten.⁵⁷

Tabell 11.5 Kostnader för investeringen i it-system

I mnkr

Myndighet	Kostnader för it-system
Försäkringskassan	196
Pensionsmyndigheten	50
Summa	246

Anm: Uppskattningar av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

⁵⁷ Av it-investeringarna anslagsfinansieras uppskattningsvis 20 procent medan 80 procent lånefinansieras.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har även gjort en uppskattning av de sammanlagda införandekostnaderna samt de löpande kostnaderna. Införandekostnaderna utgörs av den initiala investeringen i it-system som finns i tabell 11.5 och övriga införandekostnader som utbildning, förändringar av riktlinjer samt extern kommunikation. Försäkringskassans uppskattningar finns i tabell 11.6 och Pensionsmyndighetens uppskattningar i tabell 11.7. Förslagen kommer innebära en minskning av kostnaderna för myndigheternas arbete med polisanmälningar. Detta påverkar främst Försäkringskassan eftersom det i dagsläget är den myndigheten som i större omfattning polisanmäler.

Tabell 11.6 Försäkringskassans kostnader

I mnkr

Kostnad	2025	2026	2027	2028	2029	2030	3031	2032
<i>Införandekostnad</i>	8	27	45	34	32	32	23	3
Införande	7	17	15					
Avskrivningar		9	28	31	31	31	23	3
Räntor	1	1	2	2	1	1	0	0
<i>Löpande kostnad</i>	0	43	88	78	78	78	78	78
Handläggning	0	25	60	57	57	57	57	57
Besparing			- 1	- 8	- 8	- 8	- 8	- 8
Övrigt	0	18	29	29	29	29	29	29
Summa	8	70	133	112	110	110	101	81

Anm: Underlag från Försäkringskassan. Handläggningskostnad inkluderar omprövning och överklaganden. Besparing avser nuvarande kostnader för polisanmälningar. I den övriga kostnaden ingår förvaltning av utvecklat it-system som beräknas utifrån Försäkringskassans standardvärde som utgör 15 procent av förvaltningskostnad, 2023 års prisnivå.

Tabell 11.7 Pensionsmyndighetens kostnader

I mnkr

Kostnad	2025	2026	2027	2028	2029	2030	3031	2032
<i>Införandekostnad</i>	2	11	11	11	11	10	0	0
Införande	2	0	0					
Avskrivningar		10	10	10	10	10	0	0
Räntor	0	1	1	1	1	0	0	0
<i>Löpande kostnad</i>	0	10	20	20	22	22	23	23
Handläggning		10	20	20	22	22	23	23
Summa	2	21	31	31	33	32	23	23

Anm: Underlag från Pensionsmyndigheten. Handläggningskostnad inkluderar omprövning och överklaganden. Från kostnaderna har avräknats nuvarande kostnader för polisanmälningar, 2023 års prisnivå.

Det är möjligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten över tid effektiviserar sitt arbete. Det är även möjligt att antalet ärenden hos myndigheterna minskar om förslagen får önskad handlingsdirigerande effekt. Det finns således en klar potential att på sikt minska kostnaden per ärende och antalet ärenden, men osäkerheten är för stor för att göra en kvalificerad bedömning av hur stor effektivisering som är möjlig.

Sammantagna belopp av beslutade sanktionsavgifter

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har uppskattat hur högt ett sammantaget belopp av samtliga beslutade sanktionsavgifter skulle kunna bli om samtliga avgifter skulle beräknats enligt huvudregeln, det vill säga utan hel eller delvis nedsättning. Denna uppskattning utgår från ett scenario där samtliga beslut om återbetalning förenas med en sanktionsavgift, om förutsättningar för en sådan är uppfyllda. Av tabell 11.8 framgår storleken av ett sådant sammantaget belopp år för år.

Tabell 11.8 Uppskattade sammantagna belopp av beslutade sanktionsavgifter

Belopp i mnkr

Myndighet	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Försäkringskassan	100	200	273	273	273	273	273
Pensionsmyndigheten	3	20	46	46	46	46	46
Summa	103	220	319	319	319	319	319

Anm: Utredningens sammanställning efter uppskattningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan enligt förslagen fatta beslut om nedsättning av sanktionsavgiften. Eftersom alla beslut om återbetalning inte betalas in är det även rimligt att ta höjd för att en del av beslutade sanktionsavgifter inte heller kommer betalas in. I tabell 11.9 finns tre scenarion som illustrerar vad som händer om 100, 75 respektive 50 procent av sammantaget belopp betalas in. Även om endast 50 procent av det sammantagna beloppet enligt tabell 11.8 faktiskt skulle betalas in, eller om samtliga sanktionsavgifter skulle sättas ned med 50 procent, motsvarar det cirka 160 miljoner kronor årligen.

Tabell 11.9 Scenarion vid nedsättning eller underlåten inbetalning

Avser 2028, i mnkr

Andel av högsta sammantagna belopp	100 procent	75 procent	50 procent
Belopp som betalas in eller kvittas	320	240	160

Anm: Scenarion utifrån Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens sammantagna belopp enligt tabell 11.8.

Utifrån att endast 50 procent av det sammantagna beloppet enligt tabell 11.8 skulle betalas in, kvittas eller sättas ned har en beräkning gjorts av hur stora belopp detta skulle innebära per år. Detta återges i tabell 11.10. Även om endast 50 procent av sanktionsavgifterna betalas in motsvarar detta cirka 160 miljoner kronor om året från 2028. Det finns dock ett samband mellan inbetalda sanktionsavgifter och omfattningen av felaktiga utbetalningar och hur mycket som återkrävs. De faktorerna påverkas av ersättningssystemens konstruktion och myndigheternas ambitioner. Vidare påverkas de av det totala antalet ärenden och belopp som transfereringssystemen omfattar, vilket i sin tur påverkas av faktorer som demografi och konjunktur. På grund av denna komplexitet görs inga antaganden om förändringar efter 2028.

Tabell 11.10 Inbetalda sanktionsavgifter om 50 procent av sammantaget belopp betalas in

Belopp i mnkr

Myndighet	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Försäkringskassan	50	100	137	137	137	137	137
Pensionsmyndigheten	2	10	23	23	23	23	23
Summa	52	110	160	160	160	160	160

Anm: Utredningens uppskattning.

11.4.3 Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet

Bedömning: Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet får ökade kostnader för att följa upp effekterna av reformen.

Skälen för utredningens bedömning

Inspektionen för socialförsäkringen föreslås följa upp och utvärdera reformen, se kapitel 9. Förslagen medför ökade kostnader för Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet. I tabell 11.11 finns kostnadsuppskattningar för uppföljningen.

Tabell 11.11 Kostnader för uppföljning och utvärdering av reformen

I mnkr

Myndighet	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Brottsförebyggande rådet	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Inspektionen för socialförsäkringen	0,8	1,5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Summa	1,0	1,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Anm: Utredningens sammanställning efter kostnadsuppskattning från Inspektionen för socialförsäkringen.

11.4.4 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna

Bedömning: När förslagen är genomförda fullt ut kommer de rättsvårdande myndigheterna endast i undantagsfall hantera ärenden om vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott eller bidragsbrott av normalgraden med koppling till socialförsäkringen. Det innebär en ekonomisk och administrativ avlastning för de rättsvårdande myndigheterna genom att resurser som tidigare lagts på att hantera dessa ärenden frigörs.

Skälen för utredningens bedömning

Från bidragsbrott till sanktionsavgift

De brott som kommer att hanteras av de rättsvårdande myndigheterna framöver är huvudsakligen grova bidragsbrott och de så kallade fare-brotten, det vill säga fall där en enskild har orsakat fara för en felaktig utbetalning utan att någon faktisk utbetalning har skett.

Förslagen träffar upp till 90 procent av de misstänkta bidragsbrott inom socialförsäkringen som polisanmäls i dag

Av uppgifter från Åklagarmyndigheten framgår att vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden avseende förmåner som handläggs och beslutas av Försäkringskassan utgör cirka 70 procent av alla misstänkta bidragsbrott. I den siffran ingår även misstänkta brott som avser aktivitetsstöd, vilket är en förmån som inte ingår i socialförsäkringen utan hör till arbetsmarknadsområdet. En analys av bidragsbrottsdomarna från 2023 indikerar att ungefär 20 procent av Försäkringskassans polisanmälningar avser aktivitetsstöd.

Merparten av överträdelserna inom socialförsäkringen som motsvarar vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden kommer inte längre att polisanmälas, utan i stället hanteras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan har uppskattat att myndigheten fortsatt kommer att göra cirka 750 polisanmälningar per år avseende förmåner i socialförsäkringen när förslagen har fått fullt genomslag. Det kan jämföras med de cirka 7 000 polisanmälningar per år som görs i dag. Det innebär en minskning med 6 250 polisanmälningar per år eller nästan 90 procent. Vid motsvarande antagande för Pensionsmyndigheten skulle det innebära cirka 30 polisanmälningar per år i stället för 300.

Det kommer att dröja innan förslagen får fullt genomslag hos de rättsvårdande myndigheterna

Långa ledtider vid handläggningen av bidragsbrott gör att effekterna för rättsväsendet dröjer. Det kan ofta passera flera år från begången gärning till slutligt avgörande. Av cirka 6 300 öppna ärenden om misstänkta bidragsbrott hos Polismyndigheten i september 2020 hade cirka 3 700 ärenden kommit in under de föregående 12 månaderna. Resterande cirka 2 600 öppna ärenden var äldre än ett år och det äldsta ärendet registrerades i januari 2013.⁵⁸ Det kan förmodas att de äldsta ärendena avsåg grova bidragsbrott eftersom dessa har en längre preskriptionstid. Mot denna bakgrund är det

⁵⁸ Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020 s. 15.

rimligt att anta att det kommer dröja ett par år innan effekterna av förslagen märks tydligt hos de rättsvårdande myndigheterna.

Förslagen leder till att resurser frigörs hos de rättsvårdande myndigheterna

När förslagen trätt i kraft och fått genomslag kommer endast grova bidragsbrott, och i undantagsfall vissa andra bidragsbrott, att hanteras av de rättsvårdande myndigheterna. Förslagen innebär således en avlastning för de dessa myndigheter och leder till att resurser frigörs.

Polismyndigheten har tillhandahållit uppgifter om kostnaderna för hantering av vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden. Enligt Polismyndighetens uppskattning kostade hanteringen av dessa brott år 2024 drygt 200 miljoner kronor. I tabell 11.12 redovisas tre scenarion om minskningen av kostnaderna för Polismyndigheten. Dessa scenarion utgår från en minskning av polisanmälningarna av bidragsbrott med 30, 45 respektive 60 procent utifrån 2024 års kostnader. Uppskattningsvis gäller 70 procent av dagens polisanmälningar av bidragsbrott socialförsäkringen. En minskning på 60 procent av det totala antalet polisanmälningar över tid framstår som den mest realistiska uppskattningen eftersom det även i fortsättningen kommer att göras ett visst antal polisanmälningar, trots att ett misstänkt bidragsbrott inte bedöms vara grovt.

Tabell 11.12 Scenarion om minskade kostnader hos Polismyndigheten

I mnkr			
Minskning i procent	30 procent	45 procent	60 procent
Besparing genom färre polisanmälningar	60	90	120

Anm: Scenarion utifrån Polismyndighetens uppgifter om kostnader för hantering av ärenden om vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden, år 2024.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten som återges i 2021 års bidragsbrottsutredning krävde arbetet med bidragsbrott fyra till tio årsarbetskrafter under perioden 2017–2021. Åklagarmyndigheten gjorde bedömningen att två till fyra årsarbetskrafter arbetade med vårdslösa bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden, medan resterande arbetade med grova bidragsbrott.

Efter 2021 har antalet ärenden som utgör vårdslösa bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden ökat. Av uppgifterna från Åklagarmyndigheten framgår inte hur stor del av arbetet som avsåg bidragsbrott i socialförsäkringen. Ett antal scenarion avseende minskning i antalet årsarbetskrafter hos Åklagarmyndigheten har därför gjorts. Enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 var snittkostnaden för en årsarbetskraft det året 1 352 000 kronor. Årskostnaden förefaller öka med i snitt 50 000 kronor per år. I tabell 11.13 beskrivs den uppskattade besparingen för Åklagarmyndigheten beroende på hur många årsarbetskrafter som inte längre behöver arbeta med misstänkta bidragsbrott. Av denna tabell framgår att besparingen kan bli mellan 2 och 10 miljoner kronor om året.

Tabell 11.13 Scenarion om minskade kostnader hos Åklagarmyndigheten

I mnkr

Minskning i årsarbetskraft (åa)	1 åa	3 åa	6 åa
Besparing genom färre ärenden	2	5	10

Anm: Scenarion beräknade utifrån en kostnad för en årsarbetskraft på 1 602 000, vilket motsvarar kostnaden per årsarbetskraft enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 uppräknat med 50 000 kr per år. Kostnadsnivå för 2028.

2021 års bidragsbrottsutredning beräknade att antalet mål i allmän domstol skulle minska med 834 mål per år med anledning av förslagen. I den analys av bidragsbrottsdomar från år 2023 som gjorts inom ramen för arbetet med denna promemoria avsåg ungefär hälften av domarna brott hänförliga till förmåner i socialförsäkringen.

Enligt statistik⁵⁹ från Brottsförebyggande rådet och Åklagarmyndigheten har det skett en ökning av antalet lagföringar av framför allt ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden. För perioden 2020–2023 har antalet bidragsbrottsdomar fördubblats jämfört med perioden 2018–2020. År 2023 avgjordes 1 023 mål om bidragsbrott i allmän domstol. Det saknas uppgifter om hur stor del av dessa mål som avsåg gärningar som skulle kunna leda till beslut om sanktionsavgift. Utifrån den analys som gjorts av bidragsbrottsdomar under 2023 finns dock indikationer om att den minskning av mål i allmän domstol som förslagen skulle kunna ge upphov till kan

⁵⁹ Sammanställning av Brottsförebyggande rådet.

bli begränsad. Det är exempelvis inte ovanligt att enskilda åtalas för grovt bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden i samma mål.

I tabell 11.14 redovisas tre scenarion avseende besparingen beroende på minskningen av mål i allmän domstol för att illustrera de ekonomiska konsekvenserna. Grunden för beräkningarna är snittkostnaden för ett mål i tingsrätt som enligt Domstolsverkets årsredovisning 2023 var 13 817 kronor med beaktande av att snittkostnaden förefaller öka med ungefär 400 kronor per år.

Tabell 11.14 Scenarion om minskade kostnader hos allmän domstol

I mnkr			
Minskning i antal mål	50 mål	300 mål	600 mål
Besparing genom färre mål	0,8	5	10

Anm: Scenarion beräknade utifrån en kostnad för ett mål i tingsrätt på 15 817 kronor, vilket motsvarar kostnaden per mål i snitt i tingsrätt enligt Domstolsverkets årsredovisning 2023 uppräknat med 400 kronor per år. Kostnadsnivå för 2028.

*Informationsutbyte mellan rättsvårdande myndigheter,
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*

Efter att förslagen har trätt i kraft kommer det att finnas två parallella sanktionssystem vid oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet i socialförsäkringen, ett straffrättsligt och ett administrativt. För att undvika att dubbla förfaranden uppstår i strid med Europakonventionen krävs informationsutbyten mellan de rättsvårdande och de beslutande myndigheterna.

Redan i dagsläget krävs ett omfattande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten å ena sidan och de rättsvårdande myndigheterna å andra sidan. Som en följd av sanktionsväxlingen kommer det som har föranlett det tidigare informationsutbytet att minska vilket innebär att det nya informationsutbytet enligt förslagen inte bedöms medföra några ökade kostnader.

Alternativyrkanden om administrativ sanktionsavgift i allmän domstol kommer medföra en liten kostnad

När förslagen nått fullt genomslag bedöms åklagare göra cirka 50 yrkanden om administrativ sanktionsavgift per år i allmän domstol. Sannolikt kommer färre än 10 av dessa yrkanden att leda till ett beslut om administrativ sanktionsavgift. Administrativ sanktionsavgift kommer alltså hanteras av åklagare och allmän domstol i en begränsad omfattning. Kostnaderna för denna hantering bör dock vägas mot minskningen i kostnader för ärenden och mål om vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden, som i normalfallet inte längre kommer att hanteras av de rättsvårdande myndigheterna.

Begränsade budgetmässiga konsekvenser för de rättsvårdande myndigheterna

Förslagen kommer på sikt att leda till tydlig avlastning för de rättsvårdande myndigheterna. När förslagen fått fullt genomslag kommer detta leda till att inte obetydliga resurser frigörs för de rättsvårdande myndigheterna. Förslagen bedöms dock få begränsade budgetmässiga konsekvenser på kort sikt. Tabell 11.15 visar tre scenarion.

Tabell 11.15 Uppskattning av potentiell sammanlagd minskning för de rättsvårdande myndigheterna

I mnkr, per år

Myndighet/Scenario	Kort	Medel	Lång
Allmän domstol	1	5	10
Polismyndigheten	60	90	120
Åklagarmyndigheten	2	5	10
Summa	63	100	140

Anm: Scenarion på kort, medel och lång sikt.

11.4.5 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Bedömning: De allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att få fler mål. Detta innebär ekonomiska och administrativa konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Skälen för utredningens bedömning

Beslut om administrativa sanktioner kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Försäkringskassan har uppskattat att 4 procent av grundbesluten, efter omprövning, kommer att överprövas i allmän förvaltningsdomstol.

Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2023⁶⁰ var den genomsnittliga kostnaden för ett mål i allmän förvaltningsdomstol 9 883 kronor. Kostnaden förefaller öka med ungefär 400 kronor årligen. Nedan beskrivs bedömningen av de ökade kostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna. De ökade kostnaderna bör kunna begränsas till viss del om beslut om återkrav respektive sanktionsavgift överklagas samtidigt och om domstolarna handlägger målen gemensamt. I tabell 11.16 finns de uppskattade kostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna med anledning av förslagen.

Tabell 11.16 Uppskattade kostnader för administrativa sanktioner för de allmänna förvaltningsdomstolarna

I mnkr

Kostnad/år	2026	2027	2028	2029	2030	3031	2032
Kostnader	12	13	14	15	15	16	16

Anm: Utredningens sammanställning.

11.4.6 Kommunerna

Bedömning: Till följd av beslut om administrativ sanktion kommer enskilda i viss utsträckning att söka rådgivning från kommunerna och något fler enskilda kommer att ansöka om ekonomiskt bistånd från kommunerna jämfört med i dag. Antalet

⁶⁰ Domstolsverket (2024) Årsredovisning 2023, s. 20.

ytterligare personer som har rätt till ekonomiskt bistånd från kommunerna efter påfordrad administrativ sanktion bedöms bli begränsat.

Förslagen bedöms ha ringa budgetmässiga konsekvenser för kommunerna.

Skälen för utredningens bedömning

Den som stängs av från en förmån kommer i vissa fall att bli av med en potentiell källa till försörjning. Den förmån som den enskilde stängs av från kan även ha utgjort den enskildes huvudsakliga försörjning. Det innebär att enskilda kan komma att söka rådgivning från kommunerna för att få information om andra sätt att försörja sig på.

Enskilda som stängs av från en förmån och därmed blir av med en del av eller hela sin försörjning kan även komma att ansöka om ekonomiskt bistånd. Många som blir föremål för en avstängning kan dock förväntas klara sin egen försörjning genom arbete eftersom avstängning kan antas bli vanligast när rätten till en förmån helt saknas. Antalet personer som bedöms ha rätt till ekonomiskt bistånd efter ett beslut om avstängning bör bli begränsat.

Förslagen bedöms sammantaget ha ringa budgetmässiga konsekvenser för kommunerna.

11.4.7 Övriga förvaltningsmyndigheter

Bedömning: Konsekvenserna för övriga förvaltningsmyndigheter med anledning av förslagen bedöms bli begränsade.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen kan ge en begränsad effekt för vissa andra förvaltningsmyndigheter som i dag är involverade i hanteringen av utbetalningar från socialförsäkringen, återkrav eller service. Förslagen kan innebära att något fler enskilda vänder sig till ett servicekontor och att fler enskilda kommer att få skulder överlämnade till

Kronofogdemyndigheten för indrivning. Dessa konsekvenser är begränsade och kostnaderna per myndighet kommer inte ge några nämnvärda budgetmässiga konsekvenser.

11.5 Finansiering av förslagen

Bedömning: Förslagen är samhällsekonomiskt motiverade och finansierade. För att finansiera de initiala investeringskostnaderna behöver Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utnyttja sina respektive låneramar.

Brottsförebyggande rådet, domstolsväsendet, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten kommer ha löpande förvaltningskostnader som antingen kan finansieras genom ökade anslag eller inom ram.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen är samhällsekonomiskt motiverade och finansierade

Förslagen innebär att det kommer att fattas beslut om sanktionsavgifter som tillfaller staten. Det är rimligt att anta att förslagen dessutom kommer att innebära en minskning av de felaktiga utbetalningarna. Förslagen bedöms förhållandevis snabbt innebära att statens kostnader för reformen motsvaras av minskade kostnader för felaktiga utbetalningar samt intäkter i form av inbetalda sanktionsavgifter. De förslag som lämnas är således både samhällsekonomiskt motiverade och finansierade.

Investeringskostnader ska tas via låneram

För att kunna genomföra förslagen behövs en initial investering. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör kunna utnyttja sina respektive låneramar för att göra nödvändiga investeringar under åren 2025–2028.

Löpande kostnader kan hanteras genom anslagsförstärkningar eller inom ram

De löpande kostnaderna för förslagen belastar myndigheternas anslag. Förslagen kan finansieras antingen genom en ökning av anslagen eller genom omfördelning inom respektive ram. Vilket av dessa alternativ som väljs ankommer på regeringen att avgöra efter sedvanliga politiska prioriteringar i budgetprocessen. Omfördelningar inom befintlig ram kan innebära att verksamhet som bedrivs hos myndigheterna inte längre kommer kunna bedrivas på samma sätt som i dag. Alternativet är att myndigheterna, om möjligt, genom effektiviseringar frigör resurser för tillkommande uppgifter.

11.6 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Bedömning: Förslagen bedöms inte innebära en inskränkning av det kommunala självstyret.

Skälen för utredningens bedömning

Det kommunala självstyret är en grundlagsfäst del av Sveriges demokratiska system och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner. Förslagen berör inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner, och inte heller i något annat avseende kommuner på ett sådant sätt att de bedöms påverka det kommunala självstyret.

11.7 Konsekvenser för företag

Bedömning: Förslagen kommer inte få några avgörande eller större konsekvenser för företag.

Skälen för utredningens bedömning

Företag inom assistansersättningen och det statliga tandvårdsstödet kan påföras sanktionsavgift. De företag som påförs sanktionsavgifter kommer att påverkas i varierande grad, beroende på företagets ekonomiska ställning och sanktionsavgiftens storlek. Företagens administrativa arbete kan också påverkas på så sätt att företagen mer noggrant säkerställer att de lämnar korrekta uppgifter och uppfyller sina skyldigheter.

För företag som gör rätt för sig och lämnar korrekta uppgifter samt fullgör sina anmälnings- och uppgiftsskyldigheter får förslagen positiva effekter eftersom sanktionsavgiften utgör en avskräckande reaktion mot beteenden som, utöver att de medför kostnader för det allmänna, även snedvrider konkurrensen.

Förslagen bedöms få en begränsad effekt på företag i allmänhet.

11.8 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Införandet av sanktionsavgift innebär att betydligt fler enskilda kommer att mötas av en sanktion när de orsakar en felaktig utbetalning jämfört med hur många som i dag döms för bidragsbrott.

Möjligheten att kunna stänga av en enskild från en förmån i socialförsäkringsbalken innebär att vissa enskilda kommer att stå utan en förmån som de kan ha behov av.

Konsekvenserna för enskilda bedöms dock vara proportionerliga i förhållande till intresset av att skydda socialförsäkringen från felaktiga utbetalningar och bekämpa bidragsbrott.

Skälen för utredningens bedömning

Konsekvenser till följd av förslagen om sanktionsavgift

Förslagen om sanktionsavgift innebär att betydligt fler enskilda kommer att mötas av en sanktion när de orsakar en felaktig utbetalning av ersättning genom att lämna en oriktig uppgift eller

inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. I dag är det bara ett fåtal som döms för brott enligt bidragsbrottslagen. Förslagen bygger på ett strikt ansvar. Det innebär att den enskilde inte behöver ha varit medveten om överträdelsen eller ha varit oaktsam.

Förslagen är utformade för att säkerställa att sanktionsavgiften är rättssäker och proportionerlig, både som en administrativ sanktion i stället för en straffrättslig sanktion och i det enskilda fallet. Trots det finns en risk att enskilda avstår från att ansöka om förmåner av rädsla för att göra fel och drabbas av en sanktionsavgift. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har därför ett stort ansvar för att enskilda inte oavsiktligt lämnar oriktiga uppgifter, eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden. Det kommer krävas riktade insatser mot särskilt sårbara grupper där det finns risk för underutnyttjande. Myndigheterna måste också vara beredda att lämna hjälp och service utifrån den enskildes individuella behov.

Förslagen är utformade så att sanktionsavgift kan beslutas även för en person som har låg betalningsförmåga. Det innebär att ett beslut om sanktionsavgift, som påförs en enskild som inte kan betala, kan leda till att den enskilde blir skuldsatt. Förslagen kommer att innebära att de flesta vars skuld överlämnas till Kronofogdemyndigheten kommer att ha en större skuld än vad de skulle haft enligt dagens regler med bara återkrav. Förslagen om sanktionsavgift bygger dock på att den enskilde också ska ha fått ett beslut om återbetalning. Ett beslut om återbetalning kan efterges bland annat med hänsyn till den enskildes ekonomiska förmåga, vilket i sin tur får betydelse för storleken på en sanktionsavgift. Vidare ska en sanktionsavgift sättas ned bland annat om den inte framstår som proportionerlig i förhållande till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Konsekvenser till följd av förslagen om avstängning

En avstängning innebär att vissa enskilda under en tid kommer att stå utan rätt till en specifik förmån i socialförsäkringen trots att de i övrigt kan uppfylla villkoren för förmånen. Konsekvenserna för den enskilde kommer dels att bero på vad det rör sig om för förmån, dels

vilket behov den enskilde har av förmånen. En enskild som stängs av från en förmån som denne inte uppfyller förutsättningarna för kommer inte att drabbas av några större konsekvenser, medan den som stängs av från en förmån som denne sedermera uppfyller förutsättningarna för, och dessutom har behov av, kommer att drabbas av större konsekvenser.

Ett beslut om avstängning kan vara ingripande för en enskild person. Det kan röra sig om personer som stängs av från en förmån som behövs för den enskildes försörjning. En avstängning kan till exempel leda till att en person under en period av sjukdom inte har rätt till någon sjukpenning på grund av avstängningen, trots att de objektiva förutsättningarna för sjukpenning är uppfyllda. En avstängning kan även innebära att en person under en period inte kommer att ha möjlighet att få tillfällig föräldrapenning, trots att denne har ett sjukt barn att ta hand om. Den oskälighetsbedömning som ska föregå ett beslut om avstängning ska dock säkerställa att ett beslut om avstängning inte får oproportionerliga konsekvenser. En avstängning från rätten till tillfällig föräldrapenning bör exempelvis förutsätta att det finns en annan vårdnadshavare som kan vara hemma när barnet är sjukt.

Innebörden av förslagen om avstängning är att de som medvetet, eller av grov vårdslöshet, har orsakat en felaktig utbetalning ska stängas av. Det kommer huvudsakligen röra sig om enskilda personer som återkommande försöker missbruka socialförsäkringen för att få ersättning som de inte har rätt till. Det kommer sannolikt röra sig om personer som tidigare har fått en sanktionsavgift eller lagförts för brott utan att det har fått någon handlingsdirigerande effekt. Det är motiverat att dessa personer får en kännbar sanktion. Även med beaktande av att en avstängning kan leda till svåra konsekvenser för den enskilde görs bedömningen att systemet med avstängning är proportionerligt i förhållande till dess syfte, det vill säga att skydda socialförsäkringen och minska de felaktiga utbetalningarna.

11.9 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Bedömning: Förslagen bedöms inte i sig innebära några generella konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen om administrativa sanktioner kommer att träffa både kvinnor och män. Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2023 är det fler kvinnor än män som uppbär ersättningar från socialförsäkringen och detta får konsekvensen att en större del av de felaktiga utbetalningarna är utbetalade till kvinnor. Av statistik från Försäkringskassan framgår dock att män orsakar felaktiga utbetalningar i större utsträckning än kvinnor. Konsekvenserna för kvinnor respektive män kommer sannolikt vara olika beroende på förmån. Detta beror antagligen på att könsfördelningen mellan kvinnor och män inom de respektive förmånerna kan skilja sig. Det är sannolikt att fler kvinnor än män, i absoluta tal, kommer att bli föremål för en administrativ sanktion till följd av att de nyttjar socialförsäkringen i större utsträckning. Den sammantagna bedömningen är dock att förslagen inte har några generella, varken positiva eller negativa, konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

11.10 Konsekvenser för barn

Bedömning: Förslagen innebär att barn kan påverkas negativt om deras vårdnadshavare får beslut om en administrativ sanktion. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har dock en skyldighet att beakta konsekvenserna för barn och barnets bästa innan ett beslut om administrativ sanktion fattas. Förslagen är utformade för att undvika oproportionerliga konsekvenser såväl för barn som grupp som för enskilda barn.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen kan få negativa konsekvenser för enskilda barn. Ett barn kan till exempel påverkas om en vårdnadshavare får en sanktionsavgift som påverkar dennes ekonomiska situation eller om vårdnadshavaren stängs av från en viss förmån och familjen därmed får lägre inkomster. Förslagen är dock utformade med hänsyn till att barn inte ska drabbas på ett oproportionerligt sätt.

Sanktionsavgifterna bygger på ett redan beslutat återkrav. Detta återkrav ska efterges bland annat om hänsynen till den försäkrades sociala och ekonomiska situation kräver det. Sanktionsavgiften justeras därefter i motsvarande mån och kan enligt förslagen sättas ned än mer vid behov. En sanktionsavgift bör därför inte drabba en vårdnadshavares ekonomi på så sätt att det går ut över ett barn i en oproportionerlig omfattning.

Inför ett beslut om avstängning ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beakta om avstängningen riskerar att gå ut över ett barns behov. Förslagen ställer därmed höga krav på beslutande myndigheter att beakta barns situation och göra en bedömning av barnets bästa i enlighet med artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter. Att en bedömning görs av att ett barns situation påverkas betyder inte att en administrativ sanktion inte kan beslutas, men att en avvägning måste göras. Detta gäller inför varje åtgärd som berör barn, direkt och indirekt.

Den sammantagna bedömningen är således att förslagen är utformade så att oproportionerliga konsekvenser både för barn som grupp och för enskilda barn kan undvikas.

11.11 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Bedömning: Förslagen innebär att personer med funktionsnedsättning kan få beslut om administrativa sanktioner. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en skyldighet att beakta att konsekvenserna av ett beslut inte blir oskäligen och förslagen är utformade för att undvika oproportionerliga konsekvenser för enskilda med funktionsnedsättning.

Skälen för utredningens bedömning

Flera av förmånerna i socialförsäkringsbalken syftar till att tillgodose behov hos enskilda med funktionsnedsättning. Om en enskild lämnar oriktiga uppgifter eller inte uppfyller sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet kan han eller hon påföras en administrativ sanktion. Förslagen bedöms vara proportionerliga även för enskilda med funktionsnedsättning.

Förslagen bygger på att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska göra noggranna bedömningar i det enskilda fallet, bland annat för att enskilda inte ska drabbas på ett oproportionerligt sätt av påförda sanktioner. Om någon till följd av en kognitiv funktionsnedsättning har svårt att exempelvis ta till sig information eller förstå reglerna, och därmed orsakar en felaktig utbetalning, kan det finnas skäl att sätta ned en sanktionsavgift helt eller delvis. Därutöver får en avstängning från en förmån inte vara oskälig i det enskilda fallet. Det innebär bland annat att en enskild inte ska stängas av från en förmån som denne behöver för att klara sin dagliga livsföring, exempelvis assistansersättningen.

Den sammantagna bedömningen är således att förslagen är utformade så att oproportionerliga konsekvenser både för funktionsnedsatta som grupp och för enskilda kan undvikas.

11.12 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen bidrar till det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagets syfte är att minska de felaktiga utbetalningarna och bekämpa bidragsbrott, bland annat genom att fungera handlingsdirigerande. Den handlingsdirigerande effekten kan få till följd att färre personer lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att uppfylla sin uppgifts- och anmälningsskyldighet. Det stärker det brottsförebyggande arbetet om färre personer begår handlingar som bedöms utgöra bidragsbrott.

Sanktionsväxlingen frigör resurser hos de rättsvårdande myndigheterna. Dessa resurser kan användas till att bekämpa och förebygga andra typer av brottslighet.

Den sammantagna bedömningen är således att förslagen bidrar till det brottsförebyggande arbetet.

11.13 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen m.m.

Bedömning: Förslagen bryter inte mot de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen eller av Europakonventionen.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen har utformats för att uppfylla kraven på rättssäkerhet enligt Europakonventionen. I arbetet har även förslagets förenlighet med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen beaktats. Den sammantagna bedömningen är att förslagen inte strider mot eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Ändringarna i socialförsäkringsbalken innebär i huvudsak att ett nytt kapitel om sanktionsavgift, 108 a kap., införs och att nya bestämmelser om avstängning från en förmån förs in i 110 kap. Övervägandena till att bestämmelserna tas in i socialförsäkringsbalken redovisas i avsnitt 3.8. Därutöver ändras innehållsbestämmelserna i 104 kap. 1 §, 105 kap. 1 § och 110 kap. 1 § samt kvittningsbestämmelsen i 108 kap. 22 §.

104 kap.

1 § I avdelning H finns

- gemensamma bestämmelser om förmåner m.m. i 105–108 a kap.,
- gemensamma bestämmelser om handläggning m.m. i 109–115 kap., och
- vissa organisatoriska bestämmelser i 116 och 117 kap.

Paragrafen har ändrats genom att nya kap. 108 a tagits med i *första strecksatsen*.

105 kap.

1 § I denna underavdelning finns

- bestämmelser om förmåner vid verkställighet i anstalt eller vård på institution m.m. i 106 kap.,
- andra gemensamma bestämmelser om förmåner i 107 kap.,

- bestämmelser om återkrav och ränta i 108 kap., och
- *bestämmelser om sanktionsavgift i 108 a kap.*

Paragrafen har ändrats genom att en strecksats har lagts till. Därigenom framgår att underavdelningen även innehåller bestämmelser om sanktionsavgift i 108 a kap.

108 kap.

22 § Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt denna balk om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av denna balk eller någon annan författning. Avdrag får även göras för upplupen ränta och avgifter *samt för sanktionsavgift enligt beslut som fått laga kraft*. Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav och sanktionsavgift.

Bestämmelserna i första stycket tillämpas inte i fråga om ersättning till vårdgivare enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får kvitta en ersättning som en enskild har rätt till mot en fordran som myndigheten har på den enskilde (jfr. prop. 2008/09:200 s. 547 f.). Övervägandena finns i avsnitt 3.4.5.

Ändringen i *första stycket andra meningen* innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, utöver redan befintlig möjlighet till kvittning, får göra avdrag på ersättning enligt denna balk, om den ersättningsberättigade är skyldig att betala en sanktionsavgift som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat om. Kvittning får alltså ske om en enskild har påförts en sanktionsavgift och den enskilde samtidigt är berättigad till utbetalning av en förmån. Kvittning förutsätter att beslutet om sanktionsavgift fått laga kraft.

Ändringen i *första stycket tredje meningen* innebär att kvittning för sanktionsavgift endast får ske när det gäller sådan ersättning som har beslutats av samma myndighet som har fattat beslutet om sanktions-

avgift. Om Pensionsmyndigheten beslutat om sanktionsavgift får Försäkringskassan alltså endast göra avdrag för återkravet från sådan ersättning som den enskilde har rätt till enligt beslut av Pensionsmyndigheten.

108 a kap. Sanktionsavgift

Kapitlet, som är nytt, innehåller bestämmelser om sanktionsavgift.

Innehåll

- 1 § *I detta kapitel finns bestämmelser om*
- *när myndigheterna ska fatta beslut om sanktionsavgift i 2 och 3 §§,*
 - *beräkning av sanktionsavgift i 4 §,*
 - *nedsättning av sanktionsavgift i 5 §,*
 - *när myndigheterna inte får besluta om sanktionsavgift i 6–9 §§,*
 - *när en sanktionsavgift faller bort i 10 §,*
 - *återbetalning i 11 och 12 §§, och*
 - *hantering av sanktionsavgift i 13–15 §§.*

I paragrafen finns en upplysning om kapitlets innehåll.

Förutsättningar för sanktionsavgift

2 § *Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift för den som*

1. *har lämnat en oriktig uppgift, eller*
2. *inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med denna balk.*

Detta gäller under förutsättning att

– *den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningskyldighet har lett till att myndigheten har betalat ut en ersättning enligt denna balk felaktigt eller med för högt belopp,*

– *den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning enligt 108 kap. som avser den som har lämnat den oriktiga*

*uppgiften, eller underlåtit att uppfylla uppgifts- eller anmälnings-
skyldigheten, och*
– myndigheten inte har eftergett kravet på återbetalning helt.

I paragrafen regleras vem en sanktionsavgift ska tas ut av och vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att beslut om sanktionsavgift ska kunna fattas. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.1.

Av första stycket följer att sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden i enlighet med denna balk. Det är alltså bara den som har lämnat en oriktig uppgift, eller har underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälnings- skyldighet, som kan påföras en sanktionsavgift. Vanligtvis är det den som ansöker om en förmån som har lämnat en oriktig uppgift, eller har underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälnings- skyldighet, men det kan också vara någon annan, till exempel en assistans- anordnare. En sanktionsavgift kan påföras såväl en fysisk som en juridisk person. Det finns inget krav på att en enskild ska ha agerat medvetet eller oaktsamt för att denne ska kunna påföras en sanktionsavgift. Det är alltså fråga om strikt ansvar.

Bedömningen av om en uppgift är oriktig ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten då uppgiften lämnades till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

En uppgift är oriktig om den inte överensstämmer med verkligheten, exempelvis om en enskild har anmält att denne har avstått från att arbeta en viss dag när denne inte alls har avstått från att arbeta eller om en enskild har uppgett en inkomststoppgift som inte är korrekt. En uppgift kan också vara oriktig om en enskild exempelvis har lämnat uppgift om sin arbetsförmåga som tydligt avviker från vad som kommer fram vid myndighetens utredning. En bedömning måste dock alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Att myndighetens och den enskildes uppfattning om exempelvis arbetsförmåga skiljer sig åt behöver inte innebära att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift. Det ligger i sakens natur att en enskild och myndigheten kan ha olika uppfattningar, men om den enskildes uppgifter tydligt avviker från vad som framkommer av utredningen i form av exempelvis läkarutlåtanden och liknande talar det för att det kan vara fråga om en oriktig uppgift.

Bedömningen av om någon har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden ska göras utifrån den uppgifts- och anmälningsskyldighet som finns i denna balk. Enligt 110 kap. 13 § ska en enskild lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpning av balken. Skyldigheten för den enskilde att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av en förmån regleras i 110 kap. 46–51 §§.

I *andra stycket* anges ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda för att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift.

Enligt *första strecksatsen* ska den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet ha lett till att myndigheten betalat ut ersättning felaktigt eller med för högt belopp. Det innebär att en enskild inte kan påföras en sanktionsavgift om en oriktig uppgift, eller en underlåten uppgifts- eller anmälningsskyldighet, inte har lett till någon felaktig utbetalning.

I den *andra strecksatsen* föreskrivs att den felaktiga utbetalningen ska omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning enligt 108 kap. denna balk som avser den som lämnat den oriktiga uppgiften eller underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det ska alltså ha fattats ett beslut om återbetalning som riktar sig mot den som lämnat den oriktiga uppgiften, eller underlåtit att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten. Eftersom återkravet ska vara beslutat med stöd av bestämmelserna i 108 kap. kan en sanktionsavgift bara bli aktuell om myndigheten har uppfyllt den bevisbörda som krävs för ett beslut om återbetalning. Däremot är det ingen förutsättning att beslutet om återbetalning grundas på att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har orsakat den felaktiga utbetalningen. Beslutet om återbetalning kan till exempel grunda sig på en sådan strikt återbetalningsskyldighet som gäller för underhållsstöd och bostadsbidrag enligt 108 kap. 8 och 9 §§ denna balk. Ett beslut om sanktionsavgift förutsätter dock, i enlighet med vad som följer av den första strecksatsen, att det kan konstateras att en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, har gett upphov till den felaktiga utbetalningen.

Enligt *tredje strecksatsen* gäller att myndigheten inte ska ha eftergett kravet på återbetalning helt. I 108 kap. 11 § denna balk finns en bestämmelse om eftergift. Enligt den bestämmelsen får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning enligt 108 kap. 2–10 §§ om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen i den tredje strecksatsen innebär att det saknas förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift om myndigheten eftergett kravet på återbetalning helt. En enskild kan således bara påföras en sanktionsavgift om denne får ett återkrav riktat mot sig med anledning av den felaktiga utbetalningen.

Det är den myndighet som fattar beslutet om återkrav som ska besluta om sanktionsavgift. Det är också den beslutande myndigheten som har bevisbördan för att förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda.

3 § *En uppgift ska inte anses oriktig om*

1. *uppgiften tillsammans med övriga uppgifter i ärendet har utgjort ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut om ersättning,*
2. *uppgiften är uppenbart orimlig, eller*
3. *uppgiften inte har lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den förmån som kravet på återbetalning avser.*

I paragrafen anges vissa förhållanden som medför att en uppgift vid tillämpningen av 2 § inte ska anses oriktig. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.1.

Enligt *första punkten* ska en uppgift inte anses oriktig om uppgiften tillsammans med övriga uppgifter i ärendet har utgjort ett tillräckligt underlag för ett riktigt beslut om ersättning. Så skulle kunna vara fallet om en enskild har lämnat en uppgift som visserligen är oriktig, men det framgår av en annan uppgift som finns i ärendet att uppgiften inte stämmer. En felaktig utbetalning beror i ett sådant fall på att myndigheten har gjort en felaktig bedömning av rätten till ersättning utifrån det material som legat till grund för bedömningen.

Enligt *andra punkten* ska uppgiften inte heller anses oriktig om den är uppenbart orimlig. Här avses en uppgift som är så anmärkningsvärd att den ger upphov till en utökad utrednings- skyldighet för myndigheten. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om en inkomstuppgift framstår som anmärkningsvärt låg eller hög,

eller om en uppgift av något skäl framstår som klart oförenlig med verkligheten.

Slutligen ska en uppgift enligt *tredje punkten* inte anses oriktig om den inte har lämnats i syfte att ligga till grund för myndighetens beslut om den förmån som kravet på återbetalning avser. Det betyder att om en uppgift har överförts från en myndighet till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, och uppgiften visar sig vara oriktig, så kan den inte ligga till grund för en sanktionsavgift. Har den enskilde lämnat en uppgift till samma myndighet, men i ett annat ärende, kan den uppgiften inte heller ligga till grund för en sanktionsavgift. Om den enskilde har blivit uppmärksammas på att en uppgift, som har lämnats till en annan myndighet eller i ett annat ärende, ligger till grund för myndighetens bedömning kan det dock väcka den enskildes uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Om den skyldigheten inte fullgörs kan det av den orsaken finnas skäl att ta ut en sanktionsavgift.

Beräkning av sanktionsavgift

4 § Sanktionsavgiften är 25 procent av det återkrävda beloppet, men minst 4 procent av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp) och högst 125 procent av det prisbasbeloppet (maximibelopp).

Om myndigheten har beslutat om eftergift av delar av kravet på återbetalning ska sanktionsavgiften beräknas på vad som därefter återstår av kravet på återbetalning.

I paragrafen anges hur sanktionsavgiften ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.4.

Av första stycket följer att utgångspunkten är att sanktionsavgiften ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet. En sanktionsavgift ska dock vara minst fyra procent av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas och högst 125 procent av det prisbasbeloppet. Det innebär att en sanktionsavgift aldrig ska bestämmas till mindre än minimibeloppet om fyra procent av prisbasbeloppet. Om en enskild tvärtom har fått ett återkrav med ett belopp som medför att 25 procent av det återkrävda beloppet överstiger 125 procent av prisbasbeloppet, ska

sanktionsavgiften ändå inte bestämmas till mer än maximibeloppet om 125 procent av prisbasbeloppet.

Av *andra stycket* följer att det belopp som ska ligga till grund för beräkningen är det belopp som återkrävs efter att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat om eventuell eftergift.

Nedsättning av sanktionsavgift

5 § *Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.*

Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om

1. den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, som har lett till att en sanktionsavgift ska tas ut, kan antas bero på ålder, hälsa eller liknande förhållanden,

2. en oskäligt lång tid har gått sedan den som sanktionsavgiften avser fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne, eller

3. sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningskyldighet.

Om en tillämpning av denna bestämmelse leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet ska avgiften sättas ned helt.

I paragrafen anges i vilka fall Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om nedsättning av en sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.5.

I *första stycket* anges att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska myndigheten alltid göra en bedömning av om det finns skäl att sätta ned avgiften. Det innebär att myndigheterna på eget initiativ ska beakta sådant som talar för nedsättning. Avgiften kan då sättas ned helt eller delvis. Myndigheterna behöver dock inte själva aktivt utreda om det finns omständigheter som talar för

nedsättning, om det inte finns något som tyder på att det finns sådana omständigheter. Om det inte kommer fram några omständigheter som talar för nedsättning av underlaget som myndigheten har ankommer det på den enskilde att föra fram sådana omständigheter för att nedsättning ska bli aktuellt.

I *andra stycket* anges i punkterna 1–3 omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Utöver de omständigheter som räknas upp kan det finnas andra omständigheter som medför att en sanktionsavgift framstår som oskälig. Det finns alltså inte något hinder mot att sätta ned en sanktionsavgift med hänsyn till andra omständigheter än de som särskilt ska beaktas enligt punkterna 1–3. Det avgörande för om en sanktionsavgift ska sättas ned är att den framstår som oskälig i det enskilda fallet. Vid den bedömningen ska myndigheten beakta såväl omständigheter hänförliga till den enskilde som omständigheter hänförliga till myndighetens handläggning. Myndigheten ska också beakta om ett beslut om sanktionsavgift riskerar att gå ut över ett barn. En sanktionsavgift kan framstå som oskälig till exempel om den underliggande felaktigheten framstår som mindre allvarlig, eller om konsekvenserna för den enskilde framstår som oproportionerliga i relation till den underliggande felaktigheten. Avgiften kan sättas ned antingen helt eller delvis. Om det framstår som oskäligt att avgiften tas ut över huvud taget talar det för att avgiften ska sättas ned helt. Om avgiften däremot bara framstår som oskäligt hög, kan det tala för att avgiften ska sättas ned delvis. Ett exempel på när det skulle kunna bli aktuellt att sätta ned avgiften helt är om den underliggande felaktigheten framstår som helt ursäktlig utifrån den enskildes förutsättningar att lämna riktiga uppgifter i det enskilda fallet. Är det däremot bara så att avgiften framstår som oproportionerligt hög kan det ofta vara tillräckligt att sätta ned avgiften delvis.

Av *punkten 1* följer att en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp är om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, som lett till att en sanktionsavgift ska tas ut, kan antas bero på ålder, hälsa eller liknande förhållanden. Att en oriktighet eller underlåtenhet "kan antas bero på" vissa omständigheter innebär att det för nedsättning inte krävs full bevisning om orsakssambandet mellan den åberopade omständigheten och den konstaterade felaktigheten eller underlåtenheten.

Med "ålder" avses såväl hög som låg ålder. En äldre person kan i vissa fall ha svårt att uppfylla sina skyldigheter, till exempel genom att han eller hon har svårt att ta till sig information eller att följa den. Det kan vara fallet även om personen i fråga har fått information från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Låg ålder bör endast i undantagsfall innebära att det finns skäl för nedsättning. En ung person skulle på grund av bristande mognad kunna ha svårt att förstå vilka skyldigheten han eller hon har. Om det i ett sådant fall framstår som oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp ska avgiften sättas ned.

Med "hälsa" avses såväl fysisk som psykisk hälsa. En enskild som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller annat hälsotillstånd har nedsatt kognitiv förmåga kan ha svårt att förstå vilka regler som gäller. Om någon av en sådan anledning missbedömer förutsättningarna för att få ersättning, eller betydelsen av faktiska förhållanden, och det har lett till en felaktig utbetalning kan det finnas skäl att sätta ned en sanktionsavgift. En enskild kan också på grund av sitt hälsotillstånd vara förhindrad att anmäla ändrade förhållanden, till exempel om han eller hon är medvetlös eller inlagd på sjukhus. I ett sådant fall kan det också finnas skäl att sätta ned en sanktionsavgift.

Med "liknande förhållanden" avses förhållanden som typiskt sett kan påverka en persons handlingsförmåga. Det kan exempelvis handla om skilsmässa, nära anhörigs sjukdom eller dödsfall. Om en persons underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kan antas bero på en sådan omständighet kan sanktionsavgiften sättas ned om den framstår som oskälig.

Av *punkten 2* framgår att en omständighet som kan tala för nedsättning är om oskäligt lång tid har gått sedan den som sanktionsavgiften avser fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne. Nedsättning kan ske både på grund av långsam handläggning hos myndighet och i domstol. Vid bedömningen av om oskäligt lång tid har gått ska man utgå från tidpunkten då den enskilde fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift. Huruvida det rör sig om oskäligt lång tid får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Är ärendet komplext kan det tala för att en längre handläggningstid är godtagbar. Om den enskilde har agerat på ett sätt som har fördröjt handläggningen talar det emot att det finns skäl

att sätta ned en sanktionsavgift på grund av långsam handläggning. Om den långsamma handläggningen tvärtom bara beror på myndighetens, eller domstolens, agerande talar det för att det kan finnas skäl för nedsättning. Nedsättning blir i första hand aktuellt när den långsamma handläggningen beror på att myndigheten eller domstolen har varit passiv och inte drivit handläggningen av ärendet framåt.

I *punkten 3* anges att sanktionsavgiften kan sättas ned om den inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Ett exempel på när så skulle kunna vara fallet är om det på grund av omständigheter som ligger utanför den enskildes påverkan har blivit fråga om ett stort återkrav. Det kan bero på hur en myndighet handlägger en förmån. Det kan till exempel handla om förmåner där det inte sker någon årlig uppföljning av om det skett en korrekt utbetalning av ersättning. I stället kan en felaktig utbetalning fortgå under lång tid innan den upptäcks. Så kan bli fallet i förmåner som den enskilde tillerkänns genom ett beslut som sedan gäller tills vidare. Beloppen kan även variera beroende på om det är fråga om en ersättning som lämnas ofta och regelbundet, men med mindre belopp per utbetalning, eller om det är fråga om en ersättning som betalas ut med ett stort belopp vid ett enstaka tillfälle.

Ett annat exempel på när en sanktionsavgift kan framstå som oproportionerlig är när det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten framstår som ursäktligt. Så kan det vara när det gäller förmåner där reglerna är svåra att förstå och där det i allmänhet kan vara svårt för enskilda att göra rätt. Vid bedömningen ska hänsyn tas till vilken information som den enskilde har fått från myndigheten angående sina skyldigheter. Om den enskilde har fått tydlig och korrekt information om sina skyldigheter kan det tala för att sanktionsavgiften är proportionerlig.

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften ska sättas ned helt om bedömningen är att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet. Vilket som är minimibeloppet framgår av 4 §. Om en sanktionsavgift motsvarande minimibeloppet bedöms vara oskälig i det enskilda fallet innebär det att någon sanktionsavgift över huvud taget inte ska tas ut.

Hinder för beslut om sanktionsavgift

Förbud mot dubbla förfaranden

6 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, omfattas av

1. en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), eller
2. en förundersökning med anledning av misstanke om brott.

Detta gäller endast om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse.

Ett hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om

- någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,
- förundersökningen läggs ned, eller
- den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

I paragrafen anges två situationer där Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är tillfälligt förhindrade att besluta om sanktionsavgift samt när hindret upphör. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.2.

Paragrafen innebär att en enskild inte ska prövas i två olika förfaranden för samma underliggande gärning.

Enligt första stycket första punkten får Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, omfattas av en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen. I detta sammanhang kan påpekas att även en underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet som följer av socialförsäkringsbalken kan vara ett bidragsbrott. I bidragsbrottslagen avses nämligen med en oriktig uppgift även en ofullständig uppgift (se prop. 2006/07:80 s. 78 och 95).

Enligt första stycket andra punkten får Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet

att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, omfattas av en förundersökning med anledning av misstanke om brott. Det krävs inte att misstanken avser just bidragsbrott.

Av *andra stycket* följer att det bara gäller om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får alltså inte besluta om sanktionsavgift om det finns en anmälan om bidragsbrott eller en pågående förundersökning som gäller samma person och samma underliggande gärning som annars skulle kunna leda till beslut om sanktionsavgift. Det finns däremot inget hinder mot att besluta om att påföra en enskild en sanktionsavgift om det finns en anmälan om bidragsbrott eller en pågående förundersökning som gäller samma felaktiga utbetalning, men avser en annan person.

Av *tredje stycket* följer att ett hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om någon av de uppräknade omständigheterna föreligger.

Enligt den *första strecksatsen* upphör hindret om någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan. Då avslutas det brottsutredande förfarandet och det finns inte längre någon risk för dubbla förfaranden.

Enligt den *andra strecksatsen* upphör hindret om förundersökningen läggs ned.

Av den *tredje strecksatsen* följer att hindret upphör om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett exempel på en sådan situation är när åklagaren avslutar en förundersökning utan att väcka åtal. Det finns då inte längre någon risk för dubbla förfaranden.

7 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

I paragrafen regleras när ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift inträder. Paragrafen har utformats med förebild i 5 kap. 12 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.3.

Paragrafen innebär att straff och sanktionsavgift inte ska komma i fråga för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden och syftar till att säkerställa att en enskild inte utsätts för dubbla prövningar. I paragrafen regleras när det uppkommer ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift. Åtgärder som kan utgöra ett tillfälligt hinder regleras i 6 §.

Av *första stycket* följer att det finns hinder mot att besluta om sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter eller att anmäla ändrade förhållanden, om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Av *andra stycket* framgår att samma sak gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse. Om åklagaren har vidtagit någon av dessa åtgärder – väckt åtal, utfärdat ett strafföreläggande eller beslutat om åtalsunderlåtelse – får alltså Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte besluta om sanktionsavgift, förutsatt att åtgärden avser samma person och samma gärning som hade kunnat bli föremål för sanktionsavgift. Om åklagaren har vidtagit någon av de nämnda åtgärderna innebär det ett slutligt hinder för myndigheterna att besluta om sanktionsavgift för den gärning som avses med åtalet. Det gäller även om ett åtal inte leder till någon prövning av skuldfrågan, till exempel för att åklagaren lägger ned åtalet. Ett strafföreläggande utgör hinder redan när det utfärdats av åklagaren. Ett utfärdat strafföreläggande kan godkännas av den misstänkte.

Enligt lagen (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott kan åklagaren föra talan om sanktionsavgift i mål om bidragsbrott. Om åklagaren yrkar sanktionsavgift i ett sådant mål kan frågan om sanktionsavgift prövas av domstolen i brottmålet.

Frivillig rättelse

8 § *Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift för den som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden.*

Paragrafen är utformad delvis efter förebild av 49 kap. 10 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Övervägandena finns i avsnitt 3.2.6.

Av bestämmelsen följer att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte får besluta om sanktionsavgift för den som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand har uppfyllt skyldigheten att lämna en uppgift eller anmäla ändrade förhållanden. För att en rättelse ska hindra påförandet av en sanktionsavgift ska det vara fråga om en frivillig rättelse. Den enskilde ska alltså ha gjort rättelsen på eget initiativ. Om en enskild inser att denne har lämnat en oriktig uppgift, och därför rättar uppgiften så har det skett på eget initiativ. Den enskilde kan till exempel genom att ta till sig information på myndigheternas hemsidor inse att en uppgift har blivit felaktig och med anledning av detta göra en rättelse så att uppgiften blir korrekt. En enskild som uppmärksammar att denne inte lämnat alla uppgifter som är av betydelse för rätten till ersättning kan göra en rättelse genom att i efterhand, dvs. efter det att en ansökan gavs in, komplettera ansökan med de uppgifter som behövs. En rättelse kan även innebära att en enskild anmäler ändrade förhållanden i efterhand, dvs. efter det att skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden uppkom.

För att vara frivillig ska alltså den enskilde ha gjort rättelsen på eget initiativ. Om den enskilde däremot har fått vetskap om att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har inlett ett återkravsärende, eller om det på annat sätt framgår för den enskilde att myndigheten har uppmärksammat felaktigheten, så kan en rättelse därefter inte anses ha skett på eget initiativ.

Att en enskild lämnar en korrekt uppgift till myndigheten i ett annat ärende innebär inte alltid att det skett en rättelse. För att det ska vara fråga om en rättelse ska den enskilde ha rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand uppfyllt en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet, i syfte att ge myndigheten ett korrekt underlag för att

bedöma riktigheten av den felaktiga utbetalning som en sanktionsavgift skulle avse.

Preskription

9 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift för den som inte har fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller då skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

Paragrafen är en preskriptionsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.7.

Preskriptionsfristen är fem år och börjar löpa den dag då en oriktig uppgift lämnas eller den dag då en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom. Preskriptionsfristen avbryts när den enskilde får tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift. För att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift krävs alltså att den enskilde har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från att en oriktig uppgift har lämnats eller från att en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet har uppkommit.

När en sanktionsavgift faller bort

10 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Paragrafen är en preskriptionsbestämmelse för en redan beslutad sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.6.

Av bestämmelsen framgår att en sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Det innebär en bortre gräns för när ett beslut om avgift inte längre får verkställas. Tiden räknas från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft.

Återbetalning

11 § *Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade beloppet betalas tillbaka till den som sanktionsavgiften avsåg.*

Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade belopp som överstiger avgiftens storlek efter ändringen betalas tillbaka till den som sanktionsavgiften avser.

I paragrafen anges när en sanktionsavgift ska betalas tillbaka till den enskilde. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.7.

En enskild kan betala en sanktionsavgift utan att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft. Återbetalning kan bli aktuellt i två olika situationer.

Till att börja med kan återbetalning enligt *första stycket* bli aktuellt om beslutet om sanktionsavgift har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft.

Återbetalning ska enligt *andra stycket* också ske om sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft. I ett sådant fall ska det belopp som den enskilde har betalat, och som överstiger avgiftens storlek efter ändringen, betalas tillbaka.

Det kan antingen vara Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som har beslutat om upphävande eller ändring vid omprövning, eller en domstol som har beslutat om upphävande eller ändring efter ett överklagande.

Försäkringskassan hanterar återbetalning av en sanktionsavgift även när beslutet om sanktionsavgiften har fattats av Pensionsmyndigheten. Det är en följd av att betalning av en sanktionsavgift sker till Försäkringskassan, se 13 och 14 §§.

12 § *Ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) ska lämnas på återbetalning enligt 11 § från dagen för betalningen till och med den dag då återbetalning sker.*

Paragrafen anger att ränta ska lämnas på återbetalning. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.7.

Enligt bestämmelsen ska ränta utgå på det belopp som betalas åter enligt 11 §. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen och lämnas från den dag då den enskilde, eller någon annan, betalade avgiften till och med den dag då återbetalning från myndigheten sker.

Hantering av sanktionsavgift

13 § När Pensionsmyndigheten har fattat ett beslut om sanktionsavgift ska Försäkringskassan sköta den fortsatta handläggningen för att verkställa beslutet om sanktionsavgift.

I paragrafen regleras hur hanteringen av Pensionsmyndighetens fordringar för beslutad sanktionsavgift ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.1.

Enligt bestämmelsen ska Försäkringskassan sköta den fortsatta handläggningen av Pensionsmyndighetens beslut om sanktionsavgift med syftet att beslutet ska verkställas, dvs. betalas på frivillig väg eller genom indrivning. Detta överensstämmer med hur Pensionsmyndighetens fordringar till följd av beslutade återkrav hanteras enligt 108 kap. 14 a § denna balk.

14 § Sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan.

Av paragrafen framgår att sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan. Detta gäller oavsett om sanktionsavgiften har beslutats av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.3.

15 § Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Av paragrafen framgår att sanktionsavgiften tillfaller staten. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.3.

110 kap.

- 1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
- tillämpningsområdet i 2 och 3 §§,
 - ansökan och anmälan m.m. i 4–12 §§,

- utredning och uppgiftsskyldighet i 13–18 och 20–30 §§,
- uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–35, 37 och 37 a §§,
- bevisupptagning rörande arbetsskada m.m. vid allmän domstol i 38 §,
- undantag från sekretess i 39–42 a §§,
- anmälan om bosättning eller arbete i Sverige i 43–45 §§,
- skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i 46–51 §§,
- indragning och nedsättning av ersättning i 52–58 §§, och
- *avstängning från en förmån i 59–62 §§.*

Paragrafen har ändrats. En strecksats har lagts till som upplyser om att kapitlet även innehåller bestämmelser om avstängning från en förmån.

Avstängning från en förmån

59 § *Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får stänga av en enskild från en förmån om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet*

1. *har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift,*
2. *underlåtit att lämna uppgifter enligt 13 § andra stycket, eller*
3. *underlåtit att anmäla ändrade förhållanden enligt 46, 47, 50 eller 51 §§.*

Detta gäller om

- *det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten har betydelse för rätten till eller storleken av förmånen, och*
- *en avstängning från förmånen inte är oskälig.*

Avstängningen ska avse en viss tid, som minst tre månader och högst tre år. Tiden ska bestämmas med hänsyn till regelöverträdelsens allvar och de konsekvenser som avstängningen får för den enskilde.

I paragrafen, som är ny, behandlas förutsättningarna för att en enskild ska få stängas av från en förmån. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.2.

I *första stycket* anges att en avstängning ska avse en förmån. Ett beslut om avstängning ska alltså avse en viss bestämd förmån. I samma stycke återges de grundläggande förutsättningarna för att någon ska kunna stängas av.

För att en enskild ska stängas av krävs att denne medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift eller inte har uppfyllt en uppgifts- eller anmälningsskyldighet enligt denna balk.

Vad gäller *punkten 1* anges att den enskilde ska ha lämnat antingen oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Punkterna 2 och 3 handlar om när en enskild har underlåtit att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det är bestämmelserna om uppgifts- och anmälningsskyldighet i 110 kap. 13, 46, 47, 50 och 51 §§ denna balk som ska tillämpas vid bedömningen av om någon inte uppfyllt sina skyldigheter.

Av *andra stycket* följer att den oriktiga- eller vilseledande uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, ska ha betydelse för rätten till en förmån eller storleken av förmånen. Ett beslut om avstängning förutsätter däremot inte att det har skett någon faktisk felaktig utbetalning eller att ett felaktigt beslut om ersättning har fattats. Även om det bara har funnits risk för en felaktig utbetalning eller ett felaktigt beslut om ersättning på grund av den enskildes uppgiftslämnande eller underlåtenhet kan det finnas förutsättningar för att besluta om avstängning. En avstängning får dock inte vara oskäligen. Detta kräver att det görs en bedömning i det enskilda fallet om konsekvenserna av att någon stängs av från en förmån i socialförsäkringsbalken är oskäligen.

I *tredje stycket* anges att en avstängning ska avse en viss tid, som minst tre månader och högst tre år. Tiden ska bestämmas utifrån regelöverträdelsens allvarlighet och de konsekvenser som en avstängning får för den enskilde.

60 § *Ett beslut om avstängning från en förmån innebär att den som beslutet avser inte har rätt till förmånen under avstängningstiden, även om han eller hon i övrigt uppfyller alla villkor för att ha rätt till förmånen enligt denna balk.*

I paragrafen, som är ny, anges vad en avstängning från en förmån innebär. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.2.

Ett beslut om avstängning ska gälla en viss förmån och en viss tidsperiod. Under tiden som avstängningen gäller har den enskilde inte rätt till den förmån som avstängningen avser, även om denne i

övrigt uppfyller alla villkor för förmånen. En ansökan om en förmån kan som utgångspunkt avslås, om en enskild som är avstängd eller har varit avstängd från en förmån ansöker om just den förmånen under avstängningstiden. Om det i ansökan kommer fram skäl som talar för att avstängningen inte längre ska bestå kan det dock finnas skäl för myndigheten att pröva om avstängningen inte längre ska gälla med stöd av 62 §.

61 § *Ett beslut om avstängning får inte grundas på*

1. en oriktig uppgift som den enskilde har lämnat för mer än fem år sedan, eller

2. en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden som uppkom för mer än fem år sedan.

Paragrafen, som är ny, är en preskriptionsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.8.

Preskriptionsfristen är fem år och börjar löpa den dag då en oriktig uppgift lämnas eller den dag då en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom. Preskriptionsfristen avbryts när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om avstängning. För att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska kunna stänga av någon krävs alltså att det inte har förflutit mer än fem år sedan den enskilde lämnade en oriktig uppgift, eller sedan en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

62 § *Myndigheten får besluta att ett beslut om avstängning från en förmån inte längre ska gälla, om beslutet om avstängning framstår som uppenbart oskäligt till följd av omständigheter som har inträffat efter beslutet.*

I paragrafen, som är ny, anges när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får besluta att ett beslut om avstängning inte längre ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.6.

Ett beslut om avstängning gäller för viss tid. Om det under den tid som avstängningen gäller inträffar något som medför att konsekvenserna av beslutet framstår som uppenbart oskäliga får myndigheten besluta att avstängningen inte längre ska gälla. Som exempel på när ett avstängningsbeslut kan framstå som uppenbart

oskäligt är när konsekvenserna av beslutet blir betydligt svårare för den enskilde än vad myndigheten kunde förutse vid tidpunkten för beslutet. Det kan också vara uppenbart oskäligt om det inträffar något som innebär att beslutet om avstängning drabbar tredje part, till exempel ett barn, hårdare än vad myndigheten kunnat förutse.

Ett exempel på när en avstängning skulle kunna ses som uppenbart oskälig är om en enskild har stängts av från rätten till sjukpenning till följd av att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter om att denne är sjuk, fastän det inte stämmer, och denne under avstängningstiden råkar ut för en allvarlig olycka eller sjukdom som gör honom eller henne helt arbetsoförmögen. Ett annat exempel är om en förälder till ett äldre barn stängs av från rätten till föräldrapenning, men under avstängningstiden får ett till barn. Det kan då framstå som uppenbart oskäligt att den enskilde fortsatt ska vara avstängd, med hänsyn till det nya barnets behov av omvårdnad under den första levnadstiden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.*
- 2. Bestämmelserna tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.*

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

Av *andra punkten* följer att bestämmelserna tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet. Det innebär att en sanktionsavgift inte kan påföras för en överträdelse som har ägt rum före den 1 juli 2026. Överträdelser som har ägt rum före den 1 juli 2026 kan inte heller leda till ett beslut om avstängning. Övervägandena finns i kapitel 10.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

Ändringarna i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd innebär i huvudsak att ett nytt kapital om sanktionsavgift, 5 kap., införs. Övervägandena till att de nya bestämmelserna tas in i lagen om statligt tandvårdsstöd redovisas i avsnitt 4.7. Det nya kapitlet

placeras efter 4 kap. 8 § och nuvarande 4 kap. 9–11 §§ placeras i ett nytt kapitel, 6 kap.

5 kap. Sanktionsavgift

Kapitlet, som är nytt, innehåller bestämmelser om sanktionsavgift.

Förutsättningar för sanktionsavgift

1 § *Försäkringskassan ska besluta om en sanktionsavgift för den vårdgivare som*

1. har lämnat en oriktig uppgift, eller

2. inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter i enlighet med denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den.

Detta gäller under förutsättning att

– den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet har lett till att myndigheten har betalat ut statligt tandvårdsstöd felaktigt eller med för högt belopp, och

– den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning av ersättning enligt 4 kap. 2 § som avser vårdgivaren.

I paragrafen regleras vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att påföra en vårdgivare en sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Av första stycket följer att sanktionsavgift ska tas ut av den vårdgivare som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter i enlighet med vad som följer av lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den. Det är alltså den vårdgivare som har lämnat en oriktig uppgift, eller har underlåtit att uppfylla en uppgiftsskyldighet, som kan påföras en sanktionsavgift. En vårdgivare kan vara antingen en fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver tandvård, vilket följer av definitionen i 1 kap. 2 § denna lag. En sanktionsavgift kan påföras såväl en fysisk som en juridisk person. Det finns inget krav på att vårdgivaren ska ha agerat medvetet eller oaktsamt för att denne ska kunna påföras en sanktionsavgift. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter och för underlåtenhet att uppfylla en uppgiftsskyldighet.

Bedömningen av om en uppgift är oriktig ska göras utifrån förhållandena då uppgiften lämnades till Försäkringskassan. En uppgift är oriktig om den inte överensstämmer med verkligheten, exempelvis om vårdgivaren lämnar uppgift om att mer omfattande åtgärder har utförts än vad som faktiskt har utförts eller att behandling har utförts på en patient som inte alls fått någon behandling.

Bedömningen av om en vårdgivare har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter ska göras utifrån den uppgiftsskyldighet som följer av bestämmelserna i lagen och i de föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 3 § denna lag. Har vårdgivaren inte lämnat de uppgifter som den är skyldig att lämna kan det finnas grund för att besluta om sanktionsavgift.

I *andra stycket* anges ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda för att Försäkringskassan ska besluta om sanktionsavgift.

Enligt *första strecksatsen* i andra stycket ska den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet ha lett till att myndigheten betalat ut ersättning felaktigt eller med för högt belopp. Det innebär att en vårdgivare inte kan påföras en sanktionsavgift om en oriktig uppgift, eller en underlåten uppgiftsskyldighet, inte har lett till någon felaktig utbetalning. Det måste alltså finnas ett orsakssamband mellan lämnandet av en oriktig uppgift, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet, och den felaktiga utbetalningen.

Av *andra strecksatsen* i andra stycket framgår att en förutsättning för ett beslut om sanktionsavgift är att den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om att vårdgivare ska betala tillbaka den felaktigt utbetalda ersättningen. Det innebär att en vårdgivare bara kan påföras en sanktionsavgift om myndigheten fattat ett beslut om att vårdgivaren ska betala tillbaka den ersättning som betalats ut felaktigt.

Det är Försäkringskassan som har bevisbördan för att förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda.

2 § En uppgift ska inte anses oriktig om uppgiften inte har lämnats i syfte att ligga till grund för Försäkringskassans beslut om den ersättning som krävet på återbetalning avser.

Paragrafen anger när en uppgift inte ska anses oriktig vid tillämpningen av 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Beräkning av sanktionsavgift

3 § Sanktionsavgiften är 25 procent av det återkrävda beloppet, men minst 4 procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (minimibelopp) och högst 125 procent av det prisbasbeloppet (maximibelopp).

I paragrafen anges hur sanktionsavgiften ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.4.

Av bestämmelsen följer att utgångspunkten är att sanktionsavgiften ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet. En sanktionsavgift ska dock vara minst fyra procent av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas, det så kallade minimibeloppet och högst 125 procent av det prisbasbeloppet, det så kallade maximibeloppet.

Nedsättning av sanktionsavgift

4 § Försäkringskassan ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om

1. en oskäligt lång tid har gått sedan vårdgivaren fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift, utan att dröjsmålet beror på denne, eller

2. sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet.

Om en tillämpning av denna bestämmelse leder till bedömningen att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet ska avgiften sättas ned helt.

I paragrafen anges när Försäkringskassan ska besluta om nedsättning av en sanktionsavgift som beräknats enligt 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.4.

I *första stycket* anges den generella nedsättningsbestämmelsen om att Försäkringskassan ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. När Försäkringskassan beslutar om en sanktionsavgift ska den alltid göra en bedömning av om det finns skäl att sätta ned avgiften. Det innebär att Försäkringskassan på eget initiativ ska beakta sådant som talar för nedsättning. Däremot behöver Försäkringskassan inte efterforska omständigheter som talar för nedsättning, om det inte finns något som tyder på att det finns sådana omständigheter. Om det inte kommer fram några omständigheter som talar för nedsättning i det underlag som Försäkringskassan har tillgång till ankommer det på den enskilde vårdgivaren att föra fram sådana omständigheter.

I *andra stycket* anges några omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Som anges i övervägandena till bestämmelsen kan det, utöver de omständigheter som anges, finnas andra omständigheter som medför att en sanktionsavgift framstår som oskälig. Det finns inte något hinder mot att sätta ned en sanktionsavgift med hänsyn till någon annan omständighet än de omständigheter som ska beaktas enligt andra stycket. Det avgörande för om en sanktionsavgift ska sättas ned är att den framstår som oskälig. Avgiften kan sättas ned antingen helt eller delvis. Om det framstår som oskäligt att påföra vårdgivaren en avgift över huvud taget talar det för att avgiften ska sättas ned helt. Om avgiften däremot bara framstår som oskäligt hög, kan det tala för att avgiften ska sättas ned delvis.

Av *första punkten* följer att en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp är om oskäligt lång tid har gått sedan vårdgivaren fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift utan att dröjsmålet beror på vårdgivaren. Nedsättning kan ske både på grund av långsam handläggning hos Försäkringskassan och i domstol. Vid bedömningen av om oskäligt lång tid har gått ska man utgå från tidpunkten då vårdgivaren fick tillfälle att yttra sig i frågan om påförande av sanktionsavgift. Huruvida det rör sig om oskäligt lång tid får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Är ärendet komplext kan det tala för att en längre handläggningstid är godtagbar. Om vårdgivaren har agerat på ett sätt som har fördröjt handläggningen talar det emot att det finns skäl att sätta ned

sanktionsavgiften på grund av långsam handläggning. Om den långsamma handläggningen i stället beror på Försäkringskassans, eller domstolens, agerande talar det för att det kan finnas skäl för nedsättning. Som anges i övervägandena till bestämmelsen bör en nedsättning i första hand bli aktuell när den långsamma handläggningen beror på att myndigheten eller domstolen har varit passiv och inte drivit handläggningen av ärendet framåt.

I *andra punkten* anges att sanktionsavgiften kan sättas ned om den inte står i rimlig proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet. Som anges i övervägandena kan en sanktionsavgift till exempel framstå som oproportionerlig om det oriktiga uppgiftslämnandet, eller underlåtenheten, framstår som ursäktlig. Försäkringskassan bör kunna lägga även en uppenbart orimlig uppgift till grund för ett beslut om sanktionsavgift, se avsnitt 4.2.1. Om en vårdgivare har lämnat en uppenbart orimlig uppgift till följd av ett rent misstag kan en sanktionsavgift framstå som oproportionerlig i förhållande till det oriktiga uppgiftslämnandet. Bestämmelsen gör det då möjligt att sätta ned sanktionsavgiften.

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften ska sättas ned helt om bedömningen är att det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med minimibeloppet. Vilket som är minimibeloppet framgår av 3 §. Om en sanktionsavgift motsvarande minimibeloppet bedöms vara oskälig i det enskilda fallet innebär det att någon sanktionsavgift över huvud taget inte ska tas ut. I en sådan situation ska myndigheten i ett beslut konstatera att förutsättningarna för att påföra vårdgivaren en sanktionsavgift är uppfyllda men att avgiften sätts ned helt.

Hinder för beslut om sanktionsavgift

Förbud mot dubbla förfaranden

5 § *Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en skyldighet att lämna uppgifter, omfattas av*

- 1. en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), eller*
- 2. en förundersökning med anledning av misstanke om brott.*

Detta gäller endast om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse.

Ett hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt första och andra stycket upphör om

- någon förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,*
- förundersökningen läggs ned, eller*
- den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.*

I paragrafen anges två situationer där Försäkringskassan är tillfälligt förhindrad att besluta om sanktionsavgift och när dessa hinder upphör. Paragrafen har, i likhet med förslaget till 108 a kap. 6 § socialförsäkringsbalken, utformats med förebild i 5 kap. 11 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

Paragrafen innebär att en enskild inte ska prövas i två olika förfaranden för samma underliggande gärning.

I *första stycket* anges att Försäkringskassan inte får besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten att uppfylla en uppgiftsskyldighet, omfattas av en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) eller en förundersökning med anledning av misstanke om brott. I fråga om förundersökning krävs det inte att misstanken avser just bidragsbrott.

Av *andra stycket* följer att det bara gäller om anmälan eller förundersökningen gäller samma person som den som sanktionsavgiften skulle avse. Försäkringskassan får alltså inte besluta om sanktionsavgift om det finns en anmälan om bidragsbrott eller en pågående förundersökning som avser samma person och samma underliggande gärning som annars skulle kunna leda till beslut om sanktionsavgift. Det finns däremot inte något hinder mot att besluta om att påföra en enskild en sanktionsavgift om det finns en anmälan eller en pågående förundersökning som gäller samma felaktiga utbetalning, men som avser en annan person. Eftersom en vårdgivare ofta är en juridisk person kommer det innebära att en anmälan eller förundersökning ofta inte gäller samma person som den som kan påföras en sanktionsavgift. Detta eftersom en juridisk person inte kan bli föremål för någon brottsutredning. Det finns alltså inget som hindrar att en vårdgivare, som är en juridisk person, påförs en sanktionsavgift medan ställföreträdaren för den juridiska personen

är föremål för en anmälan om brott som avser samma oriktiga uppgiftslämnande, eller underlåtenhet att lämna uppgifter.

Av *tredje stycket* följer att ett hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt första eller andra stycket upphör i de fall som anges i de tre strecksatserna.

Enligt *första strecksatsen* upphör en anmälan om bidragsbrott att vara ett hinder om Polismyndigheten eller åklagare inte inleder någon förundersökning med anledning av anmälan. Då avslutas det brottsutredande förfarandet och det finns inte längre någon risk för dubbla förfaranden.

Enligt *andra strecksatsen* upphör en förundersökning att vara ett hinder om Polismyndigheten eller åklagare beslutar att lägga ned förundersökningen.

Enligt *tredje strecksatsen* upphör en anmälan eller en förundersökning att vara ett hinder mot beslut om sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett exempel på en sådan situation är när åklagaren avslutar en förundersökning utan att väcka åtal. Det finns då inte längre någon risk för dubbla förfaranden.

6 § *Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.*

Detsamma gäller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

I paragrafen regleras när ett slutligt hinder mot ett beslut om sanktionsavgift inträder. Åtgärder som kan utgöra ett tillfälligt hinder regleras i 5 §. Paragrafen har utformats med förebild i 5 kap. 12 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

Paragrafen syftar till att säkerställa att en enskild inte utsätts för dubbla prövningar.

Av *första stycket* följer att det utgör ett hinder för Försäkringskassan att besluta om sanktionsavgift med anledning av en oriktig uppgift, eller underlåtenhet att lämna uppgifter, om den

oriktiga uppgiften eller underlåtenheten omfattas av ett väckt åtal för brott mot samma person som sanktionsavgiften skulle avse.

Av *andra stycket* framgår att det utgör ett hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift om den oriktiga uppgiften, eller underlåtenheten, omfattas av ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som gäller samma person som sanktionsavgiften skulle avse. Om åklagaren har vidtagit någon av dessa åtgärder – väckt åtal, utfärdat ett strafföreläggande eller beslutat om åtalsunderlåtelse – får alltså Försäkringskassan inte besluta om sanktionsavgift, förutsatt att åtgärden avser samma person och samma överträdelse som hade kunnat bli föremål för sanktionsavgift. Det gäller även om ett väckt åtal inte leder till någon prövning av skuldfrågan, till exempel för att åklagaren lägger ned åtalet. Ett strafföreläggande är hinder mot beslut om sanktionsavgift redan när det utfärdas av åklagaren. Det krävs alltså inte att strafföreläggandet har godkänts.

Frivillig rättelse

7 § Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift, eller i efterhand har uppfyllt en skyldighet att lämna uppgifter.

I paragrafen anges när Försäkringskassan är förhindrad att besluta om en sanktionsavgift till följd av att vårdgivaren har gjort en frivillig rättelse. Paragrafen har utformats delvis efter förebild i 49 kap. 10 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Övervägandena finns i avsnitt 4.2.5.

Av bestämmelsen följer att Försäkringskassan inte får besluta om sanktionsavgift för den vårdgivare som har rättat en oriktig uppgift, eller uppfyllt en uppgiftsskyldighet i efterhand, dvs. efter det att skyldigheten uppkom. För att en rättelse ska utgöra ett hinder för Försäkringskassan att besluta om en sanktionsavgift ska det vara fråga om en frivillig rättelse. Vårdgivaren ska ha gjort rättelsen på eget initiativ.

En rättelse som en vårdgivare gör efter att ha fått vetskap om att Försäkringskassan har inlett en efterkontroll som avser den berörda utbetalningen ska inte anses ha skett på eget initiativ. Detsamma

gäller en rättelse som sker först efter det att vårdgivaren fått kännedom om att Försäkringskassan har uppmärksammat felaktigheten.

Se även kommentaren till 108 a kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

Preskription

8 § Försäkringskassan får inte besluta om en sanktionsavgift för en vårdgivare som inte har fått tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller då skyldigheten att lämna uppgifter uppkom.

Paragrafen är en preskriptionsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.6.

Preskriptionsfristen är fem år och börjar löpa den dag då en oriktig uppgift lämnas eller den dag då en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom. Preskriptionsfristen avbryts när vårdgivaren får tillfälle att yttra sig i frågan om sanktionsavgift. För att Försäkringskassan ska kunna besluta om sanktionsavgift krävs alltså att den enskilde har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från att en oriktig uppgift har lämnats eller från att en uppgiftsskyldighet uppkommit.

Kvittning

9 § Försäkringskassan får räkna av beloppet av en sanktionsavgift från en fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt denna lag.

Detta gäller om beslutet om sanktionsavgift har fått laga kraft.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om avdrag på ersättning, det vill säga kvittning. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4.

I paragrafen anges när Försäkringskassan får kvitta en ersättning som en vårdgivare har rätt till mot motsvarande belopp i form av en beslutad sanktionsavgift. Kvittning får alltså ske om en vårdgivare har påförts en sanktionsavgift och vårdgivaren samtidigt har en fordran på tandvårdsstöd. En förutsättning för att kvittning ska kunna ske är att beslutet om sanktionsavgift har fått laga kraft.

När en sanktionsavgift faller bort

10 § *En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.*

Paragrafen är en preskriptionsbestämmelse för beslutad sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.5.

Av bestämmelsen framgår att en sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Det innebär en bortre gräns för när ett beslut om avgift inte längre får verkställas. Tiden räknas från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft. Bestämmelsen innebär att ett beslut om sanktionsavgift inte får lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning när det förflutit fem år från det att beslutet fick laga kraft. Vid den tidpunkten får Försäkringskassan inte heller verkställa sanktionsavgiften genom kvittning enligt 9 §.

Återbetalning av sanktionsavgift

11 § *Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade beloppet betalas tillbaka till vårdgivaren.*

Om en sanktionsavgift har betalats helt eller delvis och sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, ska det inbetalade belopp som överstiger avgiftens storlek efter ändringen betalas tillbaka till vårdgivaren.

I paragrafen anges när Försäkringskassan ska återbetala en sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.6.

En vårdgivare kan betala en sanktionsavgift utan att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft. Återbetalning kan bli aktuellt i två olika situationer.

Till att börja med kan återbetalning enligt *första stycket* bli aktuellt om beslutet om sanktionsavgift har upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft. Det kan dels avse situationer då Försäkringskassan har upphävt ett beslut efter omprövning, dels då en domstol har upphävt ett beslut efter att vårdgivaren har överklagat. Återbetalning ska ske till den som sanktionsavgiften avsåg.

Återbetalning ska enligt *andra stycket* också ske om sanktionsavgiften har ändrats genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft. I ett sådant fall ska det belopp som vårdgivaren har betalat, och som överstiger avgiftens storlek efter ändringen, betalas tillbaka. Det kan antingen vara Försäkringskassan som har beslutat om ändring vid omprövning, eller en domstol som har beslutat om ändring efter ett överklagande.

12 § Räkna enligt 5 § räntelagen (1975:635) ska lämnas på återbetalning enligt 11 § från dagen för betalningen till och med den dag då återbetalning sker.

Paragrafen anger att ränta ska lämnas på återbetalning. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.6.

Enligt bestämmelsen ska ränta utgå på det belopp som betalas åter enligt 11 §. Räknan beräknas enligt 5 § räntelagen och lämnas från den dag då vårdgivaren betalade avgiften till och med den dag då återbetalning från myndigheten sker.

Hantering av sanktionsavgift

13 § Sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan.

Av paragrafen framgår att sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.2.

14 § Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Av paragrafen framgår att sanktionsavgiften tillfaller staten. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.2.

6 kap. Övriga bestämmelser

1 § Om inte annat följer av denna lag, gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken för ärenden om statligt tandvårdsstöd:

- 107 kap. 9, 10, 12, 17 och 18 §§ om utmätning, preskription och skadestånd m.m.,
- 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket om återbetalningsskyldighet och ränta m.m.,
- 110 kap. 13 §, 14 § 1 och 2 samt 31 § och 115 kap. 4 § om uppgiftsskyldighet m.m.,
- 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ om ändring, omprövning och överklagande.

Bestämmelserna i 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket socialförsäkringsbalken gäller dock inte i förhållande till vårdgivare.

Försäkringskassans beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 9 § (jfr. prop. 2007/08:49 s. 172 f., prop. 2012/13:45 s. 195 och prop. 2016/17:153 s. 76). Ändringen är redaktionell och består i att bestämmelsen placeras i nya 6 kap.

2 § För att säkerställa återbetalning av ersättning samt betalning av ränta och dröjsmålsränta får egendom som tillhör den som är betalningsskyldig tas i anspråk (betalningssäkring). Vid betalningssäkring ska bestämmelserna i 108 kap. 27–31 §§ socialförsäkringsbalken tillämpas.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 9 a § (jfr. prop. 2024/25:39 s. 25 f. och 39). Ändringen är redaktionell och består i att bestämmelsen placeras i nya 6 kap.

3 § Vårdgivaren får inte överklaga andra beslut av Försäkringskassan i ärenden om förhandsprövning än sådana som avses i 4 kap. 6 §. Beslut i ärenden om förhandsprövning enligt 4 kap. 5 § får dock överklagas av den vårdgivare som har utfört den behandling som behöver göras om.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 § (jfr. prop. 2007/08:49 s. 173). Ändringen är redaktionell och innebär att paragrafen placeras i nya 6 kap. Till följd av detta behöver hänvisningarna till bestämmelserna i 4 kap. anges med kapitel och paragraf i stället för med bara paragrafnummer.

4 § *Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om*

- 1. ansökan om samt beräkning och utbetalning av ersättning enligt denna lag,*
- 2. abonnemangstandvård, samt*
- 3. förhandsprövning.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 11 § (jfr. prop. 2007/08:49 s. 173 f.). Ändringen är redaktionell och består i att bestämmelsen placeras i nya 6 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.*
- 2. Bestämmelserna om sanktionsavgift i 5 kap. tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.*

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

Av andra punkten följer att bestämmelserna om sanktionsavgift i 5 kap. tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet. Det innebär att en sanktionsavgift inte kan påföras för en överträdelse som har ägt rum före den 1 juli 2026. Övervägandena finns i kapitel 10.

12.3 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Ändringarna i bidragsbrottslagen (2007:612) innebär att 6 § får ett nytt andra stycke som föreskriver en begränsning av anmälningsskyldigheten. Vidare införs en ny paragraf, 8 §, som hänvisar till bestämmelser i lagen (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott. Övervägandena till att paragrafen tas in i lagen finns i avsnitt 5.3.

6 § Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska dock endast göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att ett brott enligt 3 § har begåtts. Om det finns särskilda skäl, får myndigheterna även anmäla andra brott i enlighet med första stycket.

Paragrafen reglerar när de myndigheter som omfattas av lagen är skyldiga att göra en polisanmälan (jfr. prop. 2006/07:80 s. 99, prop. 2013/14:110 s. 635 och prop. 2018/19:132 s. 62). Paragrafens andra stycke är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Andra stycket innebär att det införs en begränsning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens anmälningsskyldighet vid misstänkt bidragsbrott. Anmälningsskyldigheten begränsas till om det kan misstänkas att ett grovt bidragsbrott har begåtts. Misstanke om andra brott får anmälas om det finns särskilda skäl.

Vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör ett grovt bidragsbrott framgår av 3 § bidragsbrottslagen (2007:612). Av den bestämmelsen framgår att omständigheten att brottet har rört ett betydande belopp, om den som har begått brottet har använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats i systematisk omfattning så kan det tala för att brottet är grovt. Av förarbetena till bestämmelsen följer att kvalifikationsgrunderna endast är exemplifierande och att hänsyn måste tas till samtliga omständigheter vid brottet. Förekomsten av en kvalificerande omständighet ska inte med automatik leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt (prop. 2006/07:80 s. 96 f.).

Misstanke om andra brott än grova brott får enligt *andra mening* i andra stycket anmälas om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen är fakultativ och ger myndigheterna stort utrymme att själva avgöra när ett agerande innebär att det finns särskilda skäl för att anmäla. I det följande ges några exempel på när det kan finnas särskilda skäl, men syftet är inte att på ett uttömmande sätt ange när sådana skäl kan finnas.

Det kan finnas särskilda skäl att anmäla om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är förhindrad att påföra en enskild en sanktionsavgift. Så kan vara fallet om en enskild har lämnat en oriktig uppgift eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, utan att det har lett till en felaktig utbetalning. Om agerandet tyder på att den enskilde haft för avsikt att få en ersättning som denne inte har rätt till kan det finnas särskilda skäl att göra en anmälan. Samma sak gäller om en oriktig uppgift har överförts från en annan myndighet och det därför inte finns möjlighet att besluta om sanktionsavgift med anledning av den oriktiga uppgiften.

Om myndigheten misstänker att ett agerande utgör ett led i ett organiserat upplägg eller om det finns skäl att anta att det rör sig om organiserad brottslighet kan det också finnas särskilda skäl att anmäla. Detsamma gäller om en enskild har använt sig av falska handlingar när denne har ansökt om en förmån. Om en enskilds agerande drabbar tredje man eller om en enskild utnyttjar en annan persons särskilt utsatta situation för att få ersättning kan det också utgöra särskilda skäl för att få ersättning. Det skulle till exempel kunna röra sig om att utnyttja någons svåra sjukdom för att felaktigt få närståendepenning utbetald till sig.

För det fall en enskild lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden vid upprepade tillfällen kan det också utgöra särskilda skäl för att anmäla. Samma sak gäller om myndigheterna upptäcker att en enskild lämnar oriktiga uppgifter även till andra myndigheter eller företag. Vidare kan det finnas särskilda skäl att anmäla om ett agerande kan misstänkas innefatta även andra brott, exempelvis folkbokföringsbrott.

För att avgöra om ett visst agerande ska anmälas behöver Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten göra vissa överväganden. Men för att ta ställning till om en anmälan ska göras ska myndigheterna inte behöva göra någon mer omfattande utredning. Beslutet ska fattas utifrån det underlag som myndigheten redan har

till gång till. Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten anser att omständigheterna talar för att det kan vara fråga om ett grovt brott behövs inte någon närmare utredning av eventuella skäl som talar emot att det skulle vara fråga om ett grovt brott. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska inte heller göra någon bedömning av den enskildes eventuella uppsåt eller om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring.

8 § Särskilda bestämmelser om åtal i vissa fall finns i lagen (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

I paragrafen, som är ny, hänvisas till bestämmelser i lagen (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I 3 § lagen om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott finns bestämmelser om när det är hinder för åklagaren att vidta vissa åtgärder i ett mål om bidragsbrott.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.*
- 2. Bestämmelsen i 6 § andra stycket tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.*

Av bestämmelsen i *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2026. Övergångsbestämmelsen i *andra punkten* innebär att begränsningen av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att anmäla misstanke om bidragsbrott bara ska tillämpas på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 10.1 och 10.2.2.

12.4 Förslaget till lag (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott

Det införs en ny lag (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller om en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, kan utgöra grund för såväl beslut om administrativ sanktionsavgift som åtal för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) för samma fysiska person.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen är utformad efter förbild av 1 § lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall. Övervägandena till att det införs en ny lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott finns i avsnitt 6.8.

Lagen gäller bara när en och samma oriktiga uppgift, eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, kan utgöra grund för såväl beslut om administrativ sanktionsavgift som åtal för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) för samma fysiska person. En ytterligare förutsättning är att sanktionsavgiften och åtalet ska avse samma fysiska person. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda är det inte aktuellt att tillämpa lagen.

2 § I lagen finns bestämmelser om när åklagaren inte får vidta vissa åtgärder och om förfarandet när en fråga om administrativ sanktionsavgift prövas i samma rättegång som ett åtal för brott enligt bidragsbrottslagen.

I paragrafen anges lagens huvudsakliga innehåll.

Hinder för åtal

3 § Åklagare får inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse i fråga om en överträdelse som har legat till grund

för ett beslut om administrativ sanktionsavgift enligt 108 a kap. socialförsäkringsbalken eller 5 kap. lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Detta gäller endast om åtalet, strafföreläggandet eller åtalsunderlåtelsen skulle gälla samma person som sanktionsavgiften avser.

I paragrafen anges när det föreligger hinder för åklagaren att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt *första stycket* får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för en överträdelse som redan ligger till grund för ett beslut om en administrativ sanktionsavgift enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken eller lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Detta innebär att ett åtal, ett strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse inte får innefatta en oriktig uppgift, eller en underlåtenhet att uppfylla en anmälningsskyldighet, som har legat till grund för ett beslut om sanktionsavgift.

Av *andra stycket* framgår att hindret för att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse endast gäller om åklagarens beslut skulle avse samma person som den administrativa sanktionsavgiften. I de fall en utredning om brott enligt denna lag initieras på annat sätt än genom en anmälan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten bör åklagaren, innan väckande av åtal, utfärdande av strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse, kontrollera med berörd myndighet att det inte har fattats något beslut om administrativ sanktionsavgift som avser samma överträdelse och person.

Yrkande om administrativ sanktionsavgift

4 § *När åklagaren väcker åtal för brott enligt bidragsbrottslagen ska åklagaren, om det inte är uppenbart obehövt, samtidigt framställa ett yrkande om sanktionsavgift om de omständigheter som omfattas av åtalet kan utgöra grund för en sådan sanktion.*

Ett yrkande om sanktionsavgift enligt första stycket får prövas av rätten endast om åtalet ogillas eller läggs ned och målet därför skrivs av i den delen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när åklagaren ska framställa ett yrkande om sanktionsavgift i brottmålet. Bestämmelsen är utformad efter förebild av 4 kap. 1 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Enligt *första stycket* ska åklagaren som utgångspunkt framställa ett yrkande om sanktionsavgift när den gärning som ligger till grund för åtal för bidragsbrott även kan utgöra grund för sanktionsavgift.

Ett yrkande om sanktionsavgift ska inte framställas om det när åklagaren väcker åtal framstår som uppenbart obehövt. En sådan situation kan till exempel vara om gärningen är erkänd och bevisningen även i övrigt framstår som robust och ett yrkande om sanktionsavgift därmed riskerar att bli en överflödig del av processen.

Av *andra stycket* framgår att åklagarens yrkande om sanktionsavgift bara får prövas om åtalet ogillas eller läggs ned. Påförande av sanktionsavgift kan alltså endast prövas i det fallet att domstolen ogillar åtalet, dvs. yrkandet om ansvar för brott, eller om domstolen på grund av att åtalet läggs ned inte prövar åtalet i sak.

5 § *När åklagaren framställer ett yrkande om sanktionsavgift ska åklagaren i stämningsansökan uppge*

1. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller sanktionsavgiften,

2. de omständigheter som åberopas till stöd för sanktionsavgiften, och

3. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

I paragrafen anges vad åklagaren som framställer yrkande om sanktionsavgift ska ange i stämningsansökan, utöver det som följer av 45 kap. 4 § rättegångsbalken. Paragrafen är utformad efter förebild av 4 kap. 2 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

I stämningsansökan ska åklagaren ange de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller sanktionsavgiften och de omständigheter

som i övrigt åberopas till stöd för sanktionsavgiften. Åklagaren ska även ange de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Förfarandet

6 § Frågan om sanktionsavgift ska handläggas i samma rättegång som åtalet för brott enligt bidragsbrottslagen och avgöras genom dom. Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet, får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om sanktionsavgift.

Paragrafen behandlar handläggningsfrågor om sanktionsavgift i brottmålsprocessen och är utformad efter förebild av 4 kap. 3 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av första meningen följer att frågan om sanktionsavgift ska handläggas i samma rättegång som åtal för brott enligt bidragsbrottslagen och avgöras genom dom.

Andra meningen reglerar en möjlighet att åberopa samma stöd för yrkandet om sanktionsavgift som åberopas till stöd för åtalet. Vid talan om brott enligt bidragsbrottslagen kan åklagaren efter det att åtal har väckts åberopa nya omständigheter, om det är tillåtet enligt bestämmelsen i 45 kap. 5 § rättegångsbalken. Om åklagaren tillåts åberopa en ny omständighet till stöd för åtalet i brottmålet, får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om sanktionsavgift.

7 § I fråga om utredningen och förfarandet beträffande sanktionsavgift gäller det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om sanktionsavgift har samband med. Tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka processuella regler som ska gälla för åklagarens yrkande om sanktionsavgift och är utformad efter förebild av 4 kap. 4 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av bestämmelsen följer att rättegångsbalkens regler ska tillämpas för den processuella handläggningen.

Att tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken inte får användas innebär att det inte är möjligt att använda till exempel häktning (24 kap.), reseförbud (25 kap.), beslag och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation m.m. (27 kap.) eller husrannsakan (28 kap.) beträffande frågan om sanktionsavgift. Behövs dessa åtgärder för brottmålet, och är de tillåtna för det aktuella brottet, så får de användas. Skulle information komma fram genom sådana metoder får den användas för frågan om sanktionsavgift, så länge inte användningsbegränsningar eller liknande hindrar detta.

8 § Vid underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken ska den misstänkte också underrättas om att en sanktionsavgift kan komma att beslutas och om grunderna för detta.

Paragrafen reglerar vilken information som ska lämnas till den misstänkte och är utformad efter förbild av 4 kap. 5 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

Av paragrafen följer att i samband med att den misstänkte delges skäligen misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, ska den misstänkte underrättas om att sanktionsavgift kan komma att beslutas samt om grunderna för detta. Den enskilde ska således vid denna tidpunkt få information om att det kan bli aktuellt med sanktionsavgift.

9 § Vid prövning av fråga om sanktionsavgift ska följande bestämmelser tillämpas

– 108 a kap. socialförsäkringsbalken, om det gäller överträdelse i förmånerna enligt den balken, eller

– 5 kap. lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, om det gäller överträdelse i det statliga tandvårdsstödet.

Paragrafen reglerar vilka materiella bestämmelser som ska tillämpas vid prövningen av frågan om sanktionsavgift. Den är utformad efter förebild i 4 kap. 6 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Bestämmelser om påförande om sanktionsavgift finns i 108 a kap. socialförsäkringsbalken och i 5 kap. lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Bestämmelserna tillämpas även när en fråga om sanktionsavgift ska prövas i en brottmålsprocess. Det innebär att den materiella prövningen av sanktionsavgift är densamma och sker enligt samma bestämmelser hos åklagare och allmän domstol som när det är Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift. Samma förutsättningar för sanktionsavgift gäller alltså även om det är en tingsrätt som prövar förutsättningarna för att påföra en sanktionsavgift.

Preskription

10 § En sanktionsavgift får inte dömas ut om den misstänkte inte har fått ta del av åklagarens yrkande om sanktionsavgift inom fem år från den dag då den oriktiga uppgiften lämnades, eller skyldigheten att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom.

Paragrafen reglerar frågan när preskription inträder. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Preskriptionstiden är fem år och börjar löpa den dag då en oriktig uppgift lämnas eller den dag då en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden uppkom. Preskriptionsfristen avbryts när den enskilde får del av åklagarens yrkande om sanktionsavgift. I normalfallet sker det i samband med att den enskilde tar del av åtalet för bidragsbrott. För att allmän domstol ska få döma ut en sanktionsavgift krävs alltså att den enskilde har fått ta del av åklagarens yrkande inom fem år från att en oriktig uppgift har lämnats eller från att en uppgifts- eller anmälningsskyldighet har uppkommit.

Offentlig försvarare

11 § Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt bidragsbrottslagen har rätt till offentlig försvarare också beträffande den fråga om sanktionsavgift som har samband med brottmålet. Om endast frågan om sanktionsavgift överklagas till högre rätt finns ingen rätt till offentlig försvarare vid den prövningen.

I paragrafen regleras rätten till offentlig försvarare. Bestämmelsen är delvis utformad efter förebild av 4 kap. 7 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

I paragrafen anges att den som har rätt till offentlig försvarare för misstanke om brott enligt denna lag har rätt till offentlig försvarare också beträffande frågan om administrativ sanktionsavgift som har samband med brottmålet. Den offentlige försvararen har således rätt till skälig ersättning också för det arbete som läggs ned med anledning av yrkandet om sanktionsavgift, vilket följer av 21 kap. 10 § rättegångsbalken. Ett eventuellt förordnande kvarstår i första instans även om åtalet ogillas eller avskrivs och tingsrätten således endast har att pröva frågan om sanktionsavgift.

Om endast frågan om sanktionsavgift överklagas till högre rätt finns inte längre någon rätt till offentlig försvarare. Om däremot även domstolens avgörande i frågan om brott överklagas kvarstår rätten till offentlig försvarare, oavsett om det är den enskilde eller åklagaren som har överklagat i den delen.

Rättegångskostnader

12 § I fråga om rättegångskostnader ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas även avseende yrkande om sanktionsavgift.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättegångskostnader och är utformad efter förebild av 4 kap. 8 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Av paragrafen följer att 31 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om rättegångskostnader. Av 31 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken gäller att om den tilltalade döms för brottet, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvararen. Genom att 31 kap. tillämpas ska yrkande om sanktionsavgift likställas med yrkande om ansvar för brott när det gäller rättegångskostnader. Det innebär att i de fall då domstolen frikänner den misstänkte från förstahandsyrkandet om ansvar för brott men bifaller åklagarens yrkande om sanktionsavgift, ska den

enskilde enligt huvudregeln i 31 kap. 1 § första stycket återbetala rättegångskostnaderna.

Även bestämmelserna i 31 kap. 1 andra–femte styckena gäller, vilket kan medföra att full ersättningskyldighet inte ska beslutas. För det fall kostnaderna i målet i stor utsträckning hänför sig till frågor som bara är relevanta för frågan om brott, till exempel frågan om uppsåt, kan det bli aktuellt att sätta ned betalningskyldigheten i enlighet med 31 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken, om den åtalade frikänns för brott men sanktionsavgift påförs.

Bestämmelserna innebär också att i de fall det inte finns rätt till offentlig försvarare, finns det möjlighet för den enskilde att få ersättning för sina kostnader om han eller hon frias helt, dvs. om domstolen finner att inte heller sanktionsavgift ska dömas ut.

Överklagande

13 § *I fråga om överklagande av sanktionsavgift ska rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas.*

Prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om sanktionsavgift överklagas dit.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande av dom eller beslut där sanktionsavgift har framställts som ett yrkande av åklagaren i brottmål och har utformats efter förebild av 4 kap. 9 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Övervägandena finns i 6.6.

Enligt *första stycket* ska i fråga om överklagande rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas. Det innebär att en dom om sanktionsavgift får överklagas inom tre veckor från den dag då den meddelades.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om sanktionsavgift överklagas dit. Det innebär ett undantag från huvudregeln om att prövningstillstånd i normalfallet inte krävs för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål, se 49 kap. 13 § rättegångsbalken.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Av bestämmelsen framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

12.5 Förslaget till förordning (2025:000) om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

Det införs en ny förordning (2025:000) om underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott.

Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare

1 § I mål som rör bidragsbrott ska åklagare, om överträdelsen skulle kunna ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift, underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att

1. förundersökning har inletts eller återupptagits, om det inte är fråga om att en förundersökning har inletts med anledning av en anmälan av den myndighet som skulle kunna besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse,

2. någon förundersökning inte kommer att inledas, om överträdelsen anmälts av den myndighet som hade kunnat besluta om en administrativ sanktionsavgift för samma överträdelse,

3. en förundersökning har lagts ned utan att åtal har väckts,

4. åtal för brott har väckts,

5. strafföreläggande har utfärdats, eller

6. beslut om åtalsunderlåtelse har fattats.

Om beslut som avses i första stycket 1–3 meddelas av Polismyndigheten ska den myndigheten i stället underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Underrättelsen ska göras till den myndighet som skulle kunna besluta om en administrativ sanktionsavgift med anledning av överträdelsen.

I paragrafen regleras Polismyndighetens och åklagares skyldighet att underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om vissa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Av första stycket följer att underrättelseskyldighet gäller när det är fråga om en överträdelse som kan ligga till grund för en administrativ sanktionsavgift.

Av första punkten framgår att åklagaren ska underrätta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om att en förundersökning inleds eller återupptas, om det inte är fråga om en förundersökning som har inletts med anledning av en anmälan om

brott av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Det innebär att om anmälan om brott har gjorts av någon annan än Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, och om förundersökning därefter inleds, så ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten få information om det.

Av *andra punkten* följer att underrättelseskyldighet gäller uppgift om att någon förundersökning inte kommer att inledas, om överträdelsen har anmälts av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Underrättelsen ska ske till den myndigheten som har gjort anmälan och som annars hade kunnat besluta om administrativ sanktionsavgift.

I *tredje punkten* anges att underrättelseskyldigheten gäller uppgift om att en förundersökning har lagts ned utan att åtal väckts. Underrättelseskyldigheten gäller oavsett om den underliggande anmälan gjorts av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller någon annan.

Av *fjärde till sjätte punkten* följer att åklagaren ska informera om att åtal för brott har väckts, eller att en oriktig uppgift eller underlåtenhet omfattas av ett strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse.

I *andra stycket* anges att underrättelseskyldigheten enligt första stycket gäller Polismyndigheten, för det fall det är den myndigheten som har beslutat att inleda eller återuppta en förundersökning alternativt att inte inleda någon förundersökning eller lägga ned en förundersökning.

Underrättelse ska enligt *tredje stycket* ske till den myndighet som skulle ha beslutat om sanktionsavgift med anledning av överträdelsen, om det inte hade funnits något hinder för det. Om en oriktig uppgift har lämnats i ett förmånsärende som handlagts av Pensionsmyndigheten är det alltså Pensionsmyndigheten som ska informeras när en förundersökning läggs ned som rör överträdelsen.

Domstolars underrättelseskyldighet

2 § *En domstol ska underrätta Försäkringskassan om en dom eller ett beslut i ett mål om bidragsbrott där domstolen prövat åklagarens*

yrkande om administrativ sanktionsavgift. En högre rätt ska även underrätta Försäkringskassan om ett slutligt beslut i ett sådant mål.

Underrättelsen ska lämnas inom en vecka från det att domen eller beslutet meddelades.

I paragrafen regleras domstolars skyldighet att underrätta Försäkringskassan om en dom eller ett beslut i mål om bidragsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

Av bestämmelsen framgår att förordningen träder i kraft den 1 juli 2026.



Socialdepartementet

Uppdragsbeskrivning

En effektivare ordning för att bekämpa bidragsbrott

Sammanfattning

En utredare ska se över 2021 års bidragsbrottsutrednings (S 2021:03) förslag om ett administrativt sanktionssystem och förslag om en bidragsspärr. Utredaren ska också lämna förslag om att ge Försäkringskassan brottsbekämpande befogenheter och förutsättningar att inrätta en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid myndigheten. Syftet är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma hur 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett administrativt sanktionssystem, inklusive justeringar som följer av denna uppdagsbeskrivning, kan konstrueras så att det blir kostnadseffektivt samtidigt som rättssäkerheten värnas och lämna ett sådant förslag,
- analysera remissutfalet för 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om en bidragsspärr och vid behov se över och justera den närmare utformningen av förslaget,
- analysera och föreslå hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan ska utformas och vilka brottsbekämpande befogenheter myndigheten ska ha, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över det föreslagna administrativa sanktionssystemet och uppdraget att se över förslaget om en bidragsspärr ska redovisas senast den 3 mars 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 mars 2026.

Uppdraget att se över förslaget om ett administrativt sanktionssystem

I betänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37) föreslår 2021 års bidragsbrottsutredning bl.a. att det ska införas ett administrativt sanktionssystem för vissa felaktiga utbetalningar av ekonomiska förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen (2007:612), nedan benämnt ersättningar, inom välfärdssystemens område.

Betänkandet har remitterats och majoriteten av de instanser som kommenterar förslaget om ett administrativt sanktionssystem är positiva till att införa ett sanktionssystem, däribland flera rättsvårdande myndigheter och flertalet av de aktörer som utredningen föreslår ska hantera sanktionsavgifterna. Flera remissinstanser har samtidigt haft synpunkter på den närmare utformningen av det föreslagna systemet.

Den föreslagna konstruktionen av det administrativa sanktionssystemet uppskattas av 2021 års bidragsbrottsutredning ge ökade förvaltningskostnader om sammanlagt ca 470 miljoner kronor årligen för berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Även om de uppskattade förvaltningskostnaderna är förknippade med ett visst mått av osäkerhet och bedöms avta efterhand indikerar de att förslaget i sig inte är kostnadseffektivt. Dessutom ifrågasätter Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Riksdagens ombudsmän (JO), Brottsförebyggande rådet, ett antal kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner i sina respektive remissyttranden utredningens kostnadsbedömning. Ett administrativt sanktionssystem kan emellertid förväntas leda till minskade kostnader för samhället, t.ex. skulle en mycket liten preventiv effekt innebära besparingar för samhället även om det är svårt att göra en exakt beräkning. 2021 års bidragsbrottsutredning har genom ett räkneexempel uppskattat att en minskning av felaktiga utbetalningar med 5 procent skulle innebära en årlig besparing för samhället med mellan 400 miljoner kronor och 1 miljard kronor.

Som flera remissinstanser anger, kan ett administrativt sanktionssystem vara en effektiv åtgärd för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar

från välfärdssystemen. Av de anledningar som anges ovan, bör det undersökas hur utformningen av systemet eller införandetakten kan justeras i syfte att minska kostnaderna och göra systemet mer kostnadseffektivt. Samtidigt kräver ett system som bygger på strikt ansvar att proportionalitetsaspekter övervägs noggrant. Det är viktigt att systemet är tydligt, begripligt och förutsägbart och det behöver säkerställas att förslaget, efter justeringar, är rättssäkert och förenligt med grundläggande fri- och rättigheter, såsom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. När det gäller hur sanktionsavgiften, som ska tillfalla staten, ska betalas behöver det också beaktas att ett eventuellt förenande av kommunal och statlig verksamhet ska vara proportionerligt i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Därtill finns behov av att se över och eventuellt göra andra justeringar i det föreslagna systemet för att bl.a. omhänderta vissa synpunkter som remissinstanserna lämnat. Exempelvis har flera remissinstanser kritiserat utredningens bedömning att det inte i nuläget bör införas ett förfarande där åklagare ges möjlighet att, i en brottmålsprocess avseende bidragsbrott, samtidigt föra talan om sanktionsavgift för samma överträdelse.

Regelverk inom välfärdssystemens område bör ge ett bra skydd mot brott och olika brottsliga upplägg. Det bör därför eftersträvas att förslaget utformas på ett robust och enkelt sätt, och om så är möjligt med en hög automatiseringsgrad, i syfte att ge samtliga aktörer goda förutsättningar att förebygga brott och felaktiga utbetalningar.

2021 års bidragsbrottsutredning bedömer i betänkandet *Ett starkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) att det finns stora behov hos olika aktörer att ta del av uppgifter om beslut av sanktionsavgifter och föreslår därför ett register för beslutade administrativa sanktioner. Betänkandet har remitterats med sista svarsdag den 27 december 2023.

Utredaren ska därför

- analysera de sammanlagda intäkterna och kostnaderna för staten, kommuner och arbetslöshetskassorna för ett administrativt sanktionssystem, särskilt införande- och förvaltningskostnaderna, med hänsyn till bl.a. den preventiva effekten samt föreslå hur systemet, inklusive eventuella ändringar som utredaren föreslår, kan konstrueras så

att det blir kostnadseffektivt samtidigt som en hög nivå av rättssäkerhet upprätthålls,

- analysera och ta ställning till om sanktionssystemet endast ska omfatta utbetalningar av vissa ekonomiska ersättningar och i så fall vilka,
- analysera risker som ett strikt ansvar för att lämna korrekta uppgifter kan ge upphov till, t.ex. risken för underutnyttjande av välfärdssystemen bland socialt och ekonomiskt utsatta grupper samt risken för att bestämmelsen om nedsättning av sanktionsavgiften kräver en administrativ betungande prövning i ett stort antal fall, och föreslå åtgärder eller justeringar som motverkar sådana risker,
- analysera och ta ställning till om en sanktionsavgift inte bör tas ut när en felaktig utbetalning, alternativt en sanktionsavgift, understiger t.ex. en viss beloppsgräns, i vilka fall en sanktionsavgift ska kunna sättas ned samt om en sanktionsavgift ska kunna betalas genom kvittning,
- analysera och ta ställning till om beslut om sanktionsavgifter ska kunna omprövas och överklagas på samma sätt och inom samma tidsperiod som gäller för de grundläggande besluten om respektive underliggande ersättningar alternativt för beslut om återkrav av desamma,
- analysera och ta ställning till hur ordningen för underrättelse om och verkställighet av beslut om sanktionsavgift kan utformas på ett effektivt och rättssäkert sätt,
- analysera och ta ställning till hur den enskildes ansvar att lämna korrekta uppgifter ska förhålla sig till myndighetens utredningsansvar och serviceskyldighet,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av en skyldighet att anmäla bidragsbrott i fler fall än de som anges i utredningens betänkande, t.ex. om det kan misstänkas att gärningen har koppling till organiserad brottslighet, och i så fall föreslå under vilka förutsättningar anmälan ska ske,
- analysera och ta ställning till om ett samordnat förfarande i allmän domstol för bidragsbrott och administrativ sanktionsavgift bör införas,
- analysera hur systemet med sanktionsavgifter förhåller sig till det sanktionssystem som finns inom arbetslöshetsförsäkringen och om dessa är förenliga samt vid behov föreslå hur eventuella hinder i det administrativa sanktionssystemet kan undanröjas,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för och bedöma om det är mest effektivt att Kammarkollegiet eller den aktör som administrerar ersättningen, tar emot betalningar av sanktionsavgifter och ansvarar för indrivning av obetalda avgifter,

- analysera och ta ställning till om införandetakten bör anpassas, t.ex. genom att sanktionssystemet först införs beträffande vissa ekonomiska ersättningar där behoven, med utgångspunkt i bl.a. de studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar som genomförts, bedöms vara som störst och därvid beakta att lika överträdelser inte skulle leda till lika påföljd under en införandeperiod,
- beakta remissutfallet för förslaget om ett register över beslutade sanktionsavgifter i SOU 2023:52,
- beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys,
- föreslå ett samlat regelverk för ett administrativt sanktionssystem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över förslaget om en bidragsspärr

I SOU 2023:52 föreslår 2021 års bidragsbrottsutredning bl.a. att det ska införas ett system med bidragsspärr för den som av allmän domstol döms eller av åklagare meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott av s.k. normalgraden eller grovt bidragsbrott. Den som får en bidragsspärr föreslås under viss tid hindras från att ta del av sådana förmåner och stöd från det allmänna som träffas av spärren. Förslaget om en bidragsspärr är nära sammankopplat med förslaget om ett administrativt sanktionssystem.

Betänkandet har remitterats med sista svarsdag den 27 december 2023. Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har den 25 oktober 2023 även deltagit vid ett remissmöte. Vid mötet behandlades förslaget om en bidragsspärr.

Vid remissmötet framkom bl.a. att en majoritet av de myndigheter som deltog är positiva till att införa ett system med bidragsspärr samtidigt som flera av deltagarna har synpunkter på den närmare utformningen av systemet. Flera av de myndigheter som är positiva lyfte bl.a. att förslaget inte är tillräckligt långtgående, att den förebyggande och allmänpreventiva effekten kommer vara begränsad, att det finns ett behov av en bidragsspärr med bredare träffyta och att det är problematiskt att det kommer ta lång tid innan en domstol fattar beslut om bidragsspärr från det att brottet har begåtts. Flera myndigheter påtalade också behovet av att i samband med

handläggningen av ersättningar inom välfärdssystemens områden ha omedelbar tillgång till uppgifterna i det föreslagna bidragsspärrsregistret. Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget. Myndigheten anser att utredningen inte fullt ut har analyserat de effekter som förslaget skulle få för det brottsbekämpande arbetet och att förslaget inte är förenligt med kraven att det straffrättsliga systemet ska vara förutsebart, konsekvent och sammanhängande. Åklagarmyndigheten anser vidare att förslaget kommer leda till att lika allvarliga brott straffas olika. Försäkringskassan ställer sig frågande till om utredningens förslag motiverar kostnaden för det, utifrån att utredningen bedömt att enbart 200–250 personer per år kommer att meddelas en bidragsspärr. Försäkringskassan anser även att kostnadsberäkningen för myndigheten är för låg. Pensionsmyndigheten tar inte ställning vare sig för eller emot förslaget. Myndigheten anser att förslaget inte är tillräckligt utrett och motiverat, bl.a. i fråga om konsekvenser för enskilda och förmåner som omfattas av förslaget. Behov av ytterligare analyser lyfts även av en del av de myndigheter som ställer sig positiva till ett system med bidragsspärr.

Utredaren ska därför

- analysera remissutfallet för 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett system med bidragsspärr och, med beaktande av bl.a. synpunkter som kom fram vid remissmötet den 25 oktober 2023, vid behov se över och justera den närmare utformningen av förslaget,
- särskilt beakta att förslaget om ett administrativt sanktionssystem och förslaget om bidragsspärr är nära förknippade med varandra,
- föreslå hur systemet med bidragsspärr kan konstrueras så att det blir kostnadseffektivt samtidigt som en hög nivå av rättssäkerhet upprätthålls,
- beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys,
- föreslå ett samlat regelverk för förslaget om bidragsspärr, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag om en ordning där Försäkringskassan har i uppgift att utreda bidragsbrott

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2024 att ca 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna har uppskattats vara avsiktliga (prop. 2023/24:1

utg.omr. 2 avsnitt 8.3–8.4). Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter bedöms fortsatt vara några av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten (Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 och 2023).

Det är relativt få överträdelse mot trygghetssystemen som leder till anmälan och lagföring. Under 2022 genomförde Försäkringskassan ca 29 500 kontrollutredningar, varav ca 8 150 ledde till polisanmälan. I ca 55 procent av kontrollutredningarna vidtogs åtgärder, t.ex. beslut om indragen ersättning, återkrav eller polisanmälan (Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 115–116 och 120). Personupplklaringsprocenten för bidragsbrott mot Försäkringskassan, dvs. antalet personupplklarade bidragsbrott under året av samtliga handlagda brott samma år, uppgick till 43 procent år 2022 (Brå, Kriminalstatistik 2022, Handlagda brott, Slutlig statistik). Tiden mellan att en misstanke om bidragsbrott uppstår och beslut om åtal fattas är i många fall lång och vissa ärenden om bidragsbrott hinner t.o.m. bli preskriberade innan förundersökningen är klar (SOU 2022:37 s. 362). Sedan den 1 januari 2020 gäller för ringa och vårdslösa bidragsbrott, i likhet med vad som gäller för bidragsbrott av normalgraden, en preskriptionstid på fem år, att jämföras med två år dessförinnan. För grova bidragsbrott är preskriptionstiden tio år. Den förändrade preskriptionstiden har ännu inte kunnat utvärderas, men möjligen kan den förändrade preskriptionstiden leda till att färre bidragsbrott preskriberas innan förundersökningen är klar. När brott mot välfärdssystemen inte leder till lagföring minskar den allmänpreventiva effekt som ligger i risken för att bli lagförd.

För att upprätthålla allmänhetens tillit till välfärdssystemen och säkerställa att ersättning lämnas till dem som har rätt till det är det avgörande att bidragsbrott och andra felaktiga utbetalningar upptäcks och beivras. I flera betänkanden framhålls att det finns brister i arbetet med brottsutredningar som avser bidragsbrott. Svagheterna har framför allt ansetts bero på två saker: dels att utredning av bidragsbrott inte har kunnat prioriteras i tillräcklig utsträckning i förhållande till andra brottstyper vid Polismyndigheten, dels att det har saknats kompetens hos de aktörer som ansvarar för att anmäla, utreda och lagföra bidragsbrott (Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra [SOU 2017:37] s. 477, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering [SOU 2018:14] s. 323–

329 och SOU 2022:37 s. 182–190). I de nämnda betänkandena lämnas olika förslag på lösningar. Det har till viss del gjorts insatser, även om mer behöver göras, för att förbättra arbetet med brottsutredningar samt stärka samverkan mellan de brottsbekämpande och de utbetalande myndigheterna. Arbetet har bl.a. bedrivits inom ramen för regeringsuppdrag till Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten (t.ex. Ju 2018/03037) och genom t.ex. förstärkningar och kompetenshöjande åtgärder inom Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet (se t.ex. Försäkringskassans årsredovisningar för 2018–2022).

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Ju 2015:10) har i SOU 2017:37 lämnat förslag om att hos Försäkringskassan inrätta en ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen enligt den modell som finns hos Skatteverket (s. 481–492). Förslaget fick kritik av remissinstanserna som invände bl.a. att det är en polisär uppgift att utreda brott och att det finns farhågor om att rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för myndigheten inte kommer kunna bibehållas om Försäkringskassan både beviljar ersättningar och utreder brott. Vidare lyftes oklarheter kring hur kunskapsöverföring skulle ske och om förslagen skulle leda till en faktisk effektivare hantering av bidragsbrott.

Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08) har i betänkandet 2018:14 bedömt att det av rättssäkerhets- och resursskäl är angeläget att uppgiften att utreda brott är förbehållen de rättsvårdande myndigheterna (s. 321).

Den senaste utredningen på området, 2021 års bidragsbrottsutredning, har i SOU 2022:37 bl.a. föreslagit att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Flera remissinstanser har uttalat sig positivt gällande förslaget, men samtidigt har andra instanser uttryckt att utredningens motivering till förslaget brister.

En alternativ ordning för bidragsbrottsbekämpning bör övervägas för att komma till rätta med de brister som tidigare har identifierats i arbetet med brottsutredningar avseende bidragsbrott och för att värna tilliten till välfärdssystemen. En sådan alternativ ordning skulle kunna vara att Försäkringskassans kompetens inom socialförsäkringsområdet tas tillvara och att myndigheten ges vissa befogenheter att utreda bidragsbrott. Det

bedöms inte lämpligt att Ekobrottsmyndigheten inom ramen för denna utredning föreslås få en utökad uppgift att utreda alla bidragsbrott.

Hur kan en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan utformas?

Om en särskild avgränsad verksamhet inrättas som koncentrerar sina insatser mot bidragsbrott skapas förutsättningar för att bygga upp den specialiserade kompetens som är nödvändig. Bekämpningen av den organiserade brottsligheten och det grova våldet medför stora påfrestningar för Polismyndigheten och det är viktigt att samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt. Om den särskilda avgränsade verksamheten placeras vid en myndighet som beslutar om ersättningar inom trygghetssystemen kan den specifika kompetens som finns hos dem som agerar inom de utbetalande systemen tas till vara och resurser kan dessutom fredas från annan brottsbekämpande verksamhet. Försäkringskassan anmäler majoriteten av de misstänkta bidragsbrotten. Under 2022 utgjorde 74 procent av samtliga anmälda bidragsbrott brott mot Försäkringskassan (officiell kriminalstatistik, Brå). Myndigheten har också god kännedom om de komplexa regelverk som ersättningar och bidrag inom socialförsäkringen baseras på. Därigenom har myndigheten goda förutsättningar att upprätthålla kompetensförsörjningen inom området.

En jämförelse kan göras med Skatteverket, som har en brottsbekämpande verksamhet. Skatteverket har till viss del en brottsutredande uppgift. Av 6 § andra stycket och 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott och att det för uppgiften ska finnas en eller flera särskilda enheter vid myndigheten. Den brottsbekämpande uppgiften regleras närmare i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Enligt den lagen får åklagare som bedriver förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken begära biträde av skattebrottsenheten. Åklagare får begära biträde också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. Skattebrottsenhetens verksamhet är således i huvudsak en uppdragsverksamhet. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden föreslog att en bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan, till skillnad mot den ordning som gäller inom skatteområdet, även ska ges befogenhet att inleda och leda förundersökningar och befogenhet att bedriva underrättelseverksamhet inom ramen för ett brottsförebyggande uppdrag (SOU 2017:37 s. 500–507).

Regeringen beslutade den 28 september 2023 kommittédirektiven Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring (dir. 2023:134). I den utredningens uppdrag ingår bl.a. att analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska ges befogenhet att inleda förundersökning.

Även Tullverket ska enligt 4 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Tullverket kan inleda förundersökning för brott som följer av smugglingslagen (2000:1225), narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Vissa skattebrott, innehavsbrott och rattfylleribrott omfattas också av Tullverkets förundersökningsrätt. Förundersökningsledningen sköts av Tullverket om brottet är av enkel beskaffenhet. Om brottet inte är av enkel beskaffenhet tas ledningen över av allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet (19 § andra stycket smugglingslagen). Allmän åklagare ska även ta över ledningen av förundersökningen när detta är påkallat av särskilda skäl. Tullverket har därutöver egna åklagare som bl.a. får föra talan i vissa bötesmål.

Som framgår av den kritik som tidigare lyfts fram i bl.a. SOU 2018:14 och remissyttranden avseende SOU 2017:37 mot liknande förslag, är en ordning där Försäkringskassan ges befogenheter att fatta beslut om att inleda förundersökning, inte okomplicerad. Försäkringskassans förtroende bland medborgarna är dessutom centralt, inte minst för personer som har stora och återkommande behov av ersättning. Det är dock inte skäl nog att avstå från att utreda frågan och därigenom utesluta olika alternativ som skulle kunna bidra till att på ett effektivt sätt motverka bidragsbrott och den kriminella ekonomin i stort.

En avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan skulle sannolikt ofta behöva ha ett nära samarbete med polis och åklagare i alla delar av den misstänkta brottsligheten som rör anknytande brottslighet som inte skulle utredas vid Försäkringskassan. Därmed uppstår risk för dubbelarbete och ineffektivitet, särskilt om det införs ett administrativt sanktionssystem, vilket behöver beaktas vid utformningen av utredningens förslag. Därutöver bör det beaktas att det behov av nyanställningar som uppstår för Försäkringskassan kan medföra konsekvenser för brottsbekämpande myndigheters personalförsörjning.

För att Försäkringskassan på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt ska kunna bidra till brottsbekämpningen bör det mot bakgrund av ovan övervägas att inrätta en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan ska utformas,
- analysera och ta ställning till hur omfattade den bidragsbrottsutredande uppgiften ska vara och i vilken omfattning Försäkringskassan ska tilldelas brottsbekämpande befogenheter,
- överväga vilka konsekvenser den bidragsbrottsutredande uppgiften och de brottsbekämpande befogenheter som föreslås får för Ekobrottsmyndighetens, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens personalförsörjning,
- analysera och ta ställning till vilka rättsliga konsekvenser som kan uppstå när brott utreds utanför rättsväsendet,
- analysera och ta ställning till eventuella följdändringar i andra myndigheters brottsbekämpande befogenheter eller uppgifter och föreslå ett resurseffektivt gränssnitt som tillvaratar kompetensen hos samtliga berörda myndigheter,
- i arbetet beakta den kritik som tidigare lyfts fram mot liknande förslag i bl.a. SOU 2018:14, de särskilda yttranden som har fogats till SOU 2022:37 samt remissyttranden avseende SOU 2017:37 och SOU 2022:37,
- analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är kostnadseffektiva och upprätthåller en hög nivå av rättssäkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilket informationsbehov har en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott hos Försäkringskassan?

Förslag om att ge Försäkringskassan möjligheter att utreda bidragsbrott aktualiserar behov av att hantera information. Det handlar bl.a. om uppgifter om enskildas hälsa, ekonomi och andra personuppgifter. Det kan också handla om uppgifter om företag. I vissa fall kan det uppstå behov av att hämta in uppgifter från andra myndigheter.

Förutsättningarna för informationshanteringen som följer av förslaget behöver analyseras utifrån befintlig lagstiftning, särskilt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och gällande dataskyddsreglering, bl.a. brottsdatalagen (2018:1177). Det behöver vidare analyseras hur förslaget och ett eventuellt behov av utökat informationsutbyte förhåller sig till det grundlagsfästa skyddet för den personliga integriteten (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma vilka behov de förändrade befogenheterna medför i fråga om informationshantering, beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys,
- analysera hur förslaget förhåller sig till regelverken för offentlighet och sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska utformas i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska redovisa de konsekvenser som de lämnade förslagen bedöms få för enskilda, bl.a. i fråga om den personliga integriteten, för de berörda statliga myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna samt för brottsbekämpningen vad gäller samtliga ersättningar som omfattas av bidragsbrottslagen. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Utredaren behöver även beskriva konsekvenserna av att en uppgift att utreda bidragsbrott delvis läggs utanför rättsväsendet och vilka konsekvenser detta medför för rättssäkerheten och för de berörda brottsbekämpande myndigheterna. Utredaren ska därutöver under arbetet beakta funktionshinderperspektivet och belysa konsekvenserna för barn och beakta barnets rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren samråda med berörda statliga myndigheter och kommuner och andra för sammanhanget relevanta aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevantt arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Till stöd för arbetet ska utredaren inrätta en referensgrupp med representanter för berörda statliga myndigheter, ett urval av kommuner och Regeringskansliet.

Uppdraget att se över det föreslagna administrativa sanktionssystemet och uppdraget att se över förslaget om en bidragsspärr ska redovisas senast den 3 mars 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 mars 2026.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Sveriges försvarsmaterieldirektör.

En ny inriktning. [3]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd
och tillsyn av explosiva varor. [6]

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands. [1]

En ny lag om unga lagöverträdare. [4]

Genomförande av direktivet om skydd för
personer som deltar i den offentliga
debatten. [5]

Polisens användning av AI för
ansiktsgenkänning i realtid. [7]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern
konst, arkitektur och design. [2]

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner
i socialförsäkringen. [8]