

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter och har invändningar mot de föreslagna reglerna om när ett bidragsbrott ska leda till en brottsanmälan. I endast ett fåtal förmåner från ett par myndigheter uppgår utbetalningar till den föreslagna beloppsgränsen på ett halvt prisbasbelopp. Det innebär att det är av stor vikt att det finns en möjlighet att anmäla brottsliga ageranden, även när enskilda utbetalningar understiger den föreslagna beloppsgränsen. Utredningens förslag att hantera detta inom ramen för särskilda skäl riskerar att medföra en alltför restriktiv tillämpning.

Även i andra avseenden har Försäkringskassan synpunkter på förslaget om sanktionsavgifter. Det gäller bland annat

- reglerna om nedsättning av sanktionsavgift
- samordning av sanktioner
- möjlighet till kvittning
- frågan om direkt verkställbara beslut
- regleringen av omprövning och tidsfrist för att överklaga beslut
- möjlighet att sekretessbelägga skälen i ett beslut.

När det gäller förslaget om att föra över ansvaret för bidragsbrottsutredningar till Ekobrottsmyndigheten är en förändring av ansvarsförhållanden nödvändig och välkommen under förutsättning att det på rimliga grunder kan antas ge god effekt när det gäller att förbygga och ingripa mot det mycket omfattande missbruk av bland annat socialförsäkringen som pågår.

Utredningens överväganden i denna del tycks emellertid ha begränsats av föreställningen att alla brottsutredande uppgifter alltid ska hållas samman inom familjen av rättsväsendets myndigheter. Försäkringskassan delar inte den uppfattningen och hade önskat att utredningen istället analyserat frågan mer förutsättningslöst. Med beaktande av bidragsbrottsproblematikens omfattning och systemhotande karaktär hade det inte varit onaturligt att åtminstone pröva tanken på ett annat sätt att effektivt utnyttja den samlade kapacitet, erfarenhet och kompetens som finns hos utbetalande myndigheter vad gäller just brott mot och missbruk av välfärdsstatens förmånssystem. Ett sådant mer förutsättningslöst angreppssätt hade på ett bättre sätt svarat mot utredningsdirektiven, som pekar på vikten av att kompetensen hos de utbetalande myndigheterna tas tillvara och att för- och nackdelar med att lägga brottsutredande uppgifter på myndigheterna analyseras.

Frågan om huruvida bidragsbrottsutredande uppgifter, helt eller delvis, skulle kunna läggas på den eller de myndigheter som förvaltar brottsutsatta välfärdssystem, likt den ordning som gäller inom skatteområdet, förblir alltså outredd.

Utredningen har inte heller på ett övertygande sätt visat hur Ekobrottsmyndigheten i praktiken ska kunna öka sin kapacitet så mycket som kommer att krävas, ej heller att över tid bygga upp, behålla och utveckla den expertkompetens inom bland annat socialförsäkringsområdet som kommer att krävas för att göra verklig skillnad.

Försäkringskassan ser en risk att utredningens slutsatser sammantaget riskerar att uppfattas som ägnade att i första hand avlasta rättsväsendets myndigheter stora volymer av bidragsbrottsärenden snarare än att ta sikte på utredningsdirektivens huvudsyfte, det vill säga att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Den senare uppgiften bör enligt Försäkringskassan inte på detta sätt ställas mot kravet på att effektivt utreda och lagföra annan slags grov brottslighet. Båda uppgifter måste kunna omhändertas effektivt. Inte minst eftersom bidragsbrottslighet ofta är en viktig del av den grova organiserade brottslighetens ekonomiska bas.

Kapitel 8 Administrativa sanktionsavgifter

Försäkringskassan tillstyrker att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter. Vi delar utredningens uppfattning om att ett sådant system kommer att leda till att fler personer som lämnar oriktiga uppgifter möts av en sanktion. Vi ser också att systemet kan få en viss preventiv effekt för dem som lämnar felaktiga uppgifter på grund av slarv, eller som vid enstaka tillfällen begår bidragsbrott.

När det gäller mer grova bidragsbrott och när personer upprepat och systematiskt missbrukar välfärdssystemet ser Försäkringskassan däremot inte att sanktionsavgifter såsom förslaget är utformat kommer att ha någon avhållande effekt. Om ett system med sanktionsavgifter innebär att dessa personer löper en mindre risk att drabbas av en straffrättslig sanktion kan förslaget i stället leda till ett ökat missbruk av välfärdssystemet inom denna grupp av lagöverträdare. Utgångspunkten bör, liksom vid införandet av bidragsbrottslagen, vara att det krävs ett effektivt straffrättsligt skydd för att markera att samhället ser allvarigt på brott mot välfärden och för att långsiktigt bevara tilltron till välfärdssystemet som sådant (se prop. 2006/07:80, s. 39 f).

8.2.8 Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten

Utgångspunkten bakom utredningens förslag är förvisso att lagöverträdelser med högre grad av klandervärd beteende ska kunna mötas av en straffrättslig sanktion. Försäkringskassan instämmer i vikten av detta, men ser en uppenbar risk att den föreslagna begränsningen av anmälningsskyldigheten kommer att leda till att sådana bidragsbrott i många fall inte möts av annat än en sanktionsavgift.

I endast ett fåtal förmåner från ett par myndigheter uppgår utbetalningarna till den föreslagna beloppsgränsen om ett halvt prisbasbelopp. Utifrån att varje enskild utbetalning ska bedömas för sig i förhållande till beloppsgränsen faller således många förmåner helt utanför det straffrättsliga systemet. Det innebär att det är av stor vikt att det finns en möjlighet att straffrättsligt sanktionera bidragsbrott även om enskilda utbetalningar understiger den föreslagna beloppsgränsen. Detta för att undvika att personer som lämnar oriktiga uppgifter till flera olika myndigheter, eller som orsakar flera oriktiga utbetalningar från en myndighet, endast tilldelas en administrativ sanktionsavgift för varje enskild upptäckt överträdelse. Om beloppsgränsen blir alltför styrande innebär det även att gränsdragningen mellan vilka bidragsbrott som ska hanteras inom ramen för det straffrättsliga systemet respektive inom systemet med sanktionsavgifter avgörs av hur en förmån är uppbyggd och betalas ut, snarare än det allmännas syn på välfärdsbrottslighet eller den sammanlagda vinst som ett brottsupplägg resulterar i.

Utredningens förslag att hantera detta inom ramen för en bedömning av särskilda skäl riskerar, enligt Försäkringskassans uppfattning, att medföra en alltför restriktiv tillämpning. För att upprepade felaktiga utbetalningar ska kunna leda till en anmälan, så uppställs krav på att det ska röra sig om betydande tidsperioder eller sammantaget betydande belopp. Det krävs också att utbetalningarna ska ha ett naturligt samband med varandra, till exempel att det är löpande utbetalningar av en och samma förmån. Formuleringarna tyder på mycket högt ställda krav i fråga om tidsperiod respektive sammantaget belopp. Kravet på samband tolkar Försäkringskassan som att situationer där någon lämnat oriktiga uppgifter till flera olika myndigheter utesluts. Enligt Försäkringskassan bör ett agerande som orsakat flera felaktiga utbetalningar utgöra en presumtion för anmälningsskyldighet, i stället för att som utredningen föreslår hanteras inom ramen för en bedömning av särskilda skäl.

Försäkringskassan ser även vissa tillämpningssvårigheter i fråga om bedömningen av om det föreligger särskilda skäl. Utredningen preciserar inte närmare vad som avses med betydande tidsperiod eller betydande belopp. Det lämnas alltså ett stort bedömningsutrymme åt myndigheterna, vilket riskerar att leda till att olika myndigheter tillämpar bestämmelsen på olika sätt.

Det är också oklart hur myndigheterna ska hantera situationer där en person orsakar flera felaktiga utbetalningar, varav endast någon överstiger beloppsgränsen. En hantering där en av utbetalningarna föranleder en anmälan medan övriga leder till en sanktionsavgift framstår inte som rimlig, utan personen bör i dessa fall få en samlad straffrättslig sanktion. Även i andra situationer kan det av skäl som snarast är att beteckna som utredningstekniska finnas anledning att göra en anmälan. Det kan handla om situationer då flera personer är kopplade till ett brottsupplägg. Även om några av dem varit mindre delaktiga och tillskansat sig lägre belopp kan det finnas skäl att göra en anmälan som gäller samtliga involverade personer, så att den brottsutredande myndigheten kan göra en samlad utredning.

Försäkringskassan anser sammantaget att möjligheterna att anmäla när utbetalningen understiger beloppsgränsen bör utvidgas i förhållande till utredningens förslag och att lagstiftaren behöver lämna betydligt tydligare vägledning om i vilka olika situationer en anmälan kan vara aktuell. Skulle det inte bli någon ändring i det avseendet bör i stället beloppsgränsen sänkas avsevärt. Fler felaktiga utbetalningar till lägre belopp kommer då att anmälas och den brottsutredande myndigheten kommer att kunna identifiera personer som upprepat utnyttjar välfärdssystemet och som bör drabbas av en samlad straffrättslig sanktion.

Den enskilda överträdelsen avgör om beloppsgränsen är uppnådd

Utredningen anser att beloppsgränsen ska tillämpas i förhållande till den enskilda överträdelsen, det vill säga varje misstänkt brott för sig. Utredningen hänvisar till vad som enligt praxis gäller för bidragsbrott och konstaterar att i normalfallet utgör varje ansökan och, i vissa underlåtenshetsfall varje utbetalning, ett brott. Detta kan förstås som att om en oriktig uppgift lämnas vid ansökan och den orsakar flera felaktiga utbetalningar, så ska samtliga utbetalningar ses som en och samma överträdelse.

I ett senare avsnitt i delbetänkandet (avsnitt 8.8.2) som gäller beräkning av sanktionsavgiftens storlek förtydligas dock att om en förmån betalas ut löpande under en längre tid ska underlaget för avgiften beräknas för varje enskild utbetalning. I författningskommentaren understryks också att underlaget ska beräknas utifrån den enskilda, felaktiga utbetalningen som har skett eller hade kunnat ske.

Utifrån de senare förtydligandena har Försäkringskassan utgått från att bedömningen ska göras utifrån varje enskild utbetalning. Det skulle dock behövas ett klargörande i det

här avseendet, eftersom frågan är av grundläggande betydelse inte bara när det gäller begränsningen av anmälningsskyldigheten, utan också för till exempel vad som ska utgöra ett obetydligt belopp enligt 6 § i förslaget till ny lag om sanktionsavgifter.

8.2.9 Samordning av sanktioner

En möjlighet för åklagare att föra talan om bidragsbrott och sanktionsavgift i samma förfarande skulle motverka situationer där ett åtal ogillas samtidigt som förbudet mot dubbel bestraffning hindrar att en sanktionsavgift tas ut. Som utredningen konstaterar skulle sådana resultat inte vara tillfredsställande och kunna ge intryck av att grovt kriminella undkommer sanktion, medan den som av slarv orsakat en felaktig utbetalning drabbas av en sanktionsavgift. Utredningen föreslår dock att ett samordnat förfarande inte ska införas i nuläget.

Försäkringskassan har svårt att se att en möjlighet till samordning skulle innebära så stora tillämpningssvårigheter som utredningen beskriver. Försäkringskassan vill i det sammanhanget framhålla att en möjlighet till samordning skulle motsvara det system som i dag gäller för skattebrott och skattetillägg.

Försäkringskassan ser en risk för att frånvaron av ett samordnat förfarande kan leda till stötande resultat och att systemet inte uppfattas som vare sig konsekvent eller legitimt. Detta gäller även om problematiken skulle uppkomma endast i ett mindre antal fall. Det är därför angeläget att möjligheten till samordnade sanktioner övervägs och utreds ytterligare.

8.6.2 Oriktiga uppgifter

Utredningen föreslår att en uppgift inte ska anses som oriktig om den lämnats i ett annat ärende än det som sanktionsavgiften avser. Detta avviker från vad som gäller för bidragsbrott. Att generellt undanta sådana uppgifter kan leda till praktiska problem som utredningen inte verkar ha beaktat.

Försäkringskassan hämtar ofta uppgifter från andra ärenden eller andra myndigheter inom ramen för utredningsskyldigheten. Det kan handla om uppgifter av betydelse för försäkringstillhörigheten, till exempel rörande bosättning och försäkringsperioder. Ett annat exempel är uppgifter om huruvida en person varit arbetssökande, vilket har betydelse för de SGI-baserade förmånerna. Det är oklart hur den här typen av situationer ska hanteras om det senare visar sig att uppgiften i fråga var felaktig. Svåra bedömningar kommer att uppstå, till exempel om på vilket sätt en person måste bekräfta uppgiften för att den ska anses ha förts in i ärendet på det sätt som utredningen avser. Regleringen riskerar även att medföra att flera oriktiga uppgifter inte leder till någon sanktion.

Mot bakgrund av detta anser Försäkringskassan att regleringen av uppgifter som lämnats i ett annat ärende bör ses över ytterligare.

8.6.6. Ytterligare förutsättningar för att en sanktionsavgift ska tas ut

Närmare om normalt rutinmässiga kontroller

Som utredningen konstaterar innehåller förarbeten till bidragsbrottslagen inte någon närmare definition av begreppet *normalt rutinmässiga kontroller*. Enligt utredningen bör ledning kunna sökas i var gränserna går för myndighetens utredningsskyldighet i ett visst ärende. Resonemanget tycks inte ha något stöd i förarbetena till bidragsbrottslagen.

Försäkringskassan anser att utredningens resonemang kan leda till en alltför vidsträckt tolkning av begreppet. I våra kontrollutredningar anses en kontroll vara rutinmässig om den alltid görs i samma typ av ärende. De flesta kontroller som görs vid handläggning av

en ansökan anses inte rutinmässiga, eftersom det oftast är olika uppgifter som kontrolleras (Försäkringskassans vägledning 2004:1, avsnitt 12.3.2). Försäkringskassans utredningsskyldighet är omfattande och sträcker sig betydligt längre än till den här typen av rutinmässiga kontroller.

Enligt Försäkringskassan bör tolkningen av vad som avses med normalt rutinmässiga kontroller överensstämma med vad som gäller för bidragsbrott.

8.7.4 Undantag för myndigheter och skolor med flera

Försäkringskassan föreslår att den föreslagna bestämmelsen i 5 § första stycket i den nya lagen om sanktionsavgifter ges följande lydelse:

”En sanktionsavgift får inte tas ut av den som avses i 3 § om den ekonomiska förmånen eller det ekonomiska stödet *varken* avser eller betalas ut till denne.”

En sådan lydelse tydliggör att det inte är tillräckligt att ett av de angivna villkoren är uppfyllt för att undgå sanktionsavgift, vilket också verkar vara den betydelse som utredningen har avsett.

8.8.2 Beräkning av sanktionsavgiftens storlek

Utredningen föreslår att sanktionsavgiften ska bestämmas till en procentsats av det felaktigt utbetalda beloppet eller, om oriktigheten upptäcks innan utbetalning, av det belopp som kunde ha betalats ut felaktigt. Som konstateras i delbetänkandet är det inte helt självklart på vilket underlag avgiften ska beräknas när den oriktiga uppgiften upptäcks innan utbetalning.

Utredningens förslag om att avgiften bör beräknas enbart på nästföljande utbetalning kan få konsekvenser som inte belysts i delbetänkandet. Förslaget innebär att valet av sanktion och hur ingripande sanktionen är beror på hur en viss förmån är utformad, hur det aktuella förmånsärendet har handlagts och när oriktigheten upptäcks. Det innebär att ageranden som är att bedöma som lika klandervärda kan leda till olika konsekvenser utifrån mer eller mindre slumpmässiga faktorer. Två exempel kan belysa detta:

- För dagarsättning, till exempel sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, kommer det att ha betydelse när i tiden den försäkrade lämnar in sin ansökan och hur lång handläggningstiden är för tillfället. Om en ansökan kommer in strax före brytdatum för utbetalning och handläggningstiden är kort kommer den första utbetalningen att avse ett fåtal ersättningsdagar, även om ansökan avser en längre period.
- Det går att ansöka om vissa förmåner retroaktivt och därmed få ett större engångsbelopp i stället för flera periodiska utbetalningar. Detta får genomslag för valet av sanktion och storleken på en sanktionsavgift.

Försäkringskassan anser att konsekvenserna av förslaget i det här avseendet inte konsekvensanalyserats i tillräcklig utsträckning och att förutsättningarna för alternativa lösningar inte är tillräckligt utredda.

8.9.3 Ålder, hälsa och liknande förhållanden

Utredningen har medvetet utformat regleringen av möjligheterna att sätta ned sanktionsavgiften på ett allmänt hållet sätt i syfte att möjliggöra en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. Försäkringskassan vill lyfta de tillämpningssvårigheter som följer med den föreslagna utformningen av förslaget.

För Försäkringskassans del blir problematiken särskilt framträdande i förhållande till punkten 1 i andra stycket 10 § i den föreslagna nya lagen om sanktionsavgifter. Detta eftersom de förmåner som Försäkringskassan hanterar ofta har ett naturligt samband

med den enskildes hälsa eller liknande förhållanden. En bedömning av nedsättning på den grunden kommer alltså att aktualiseras i många av våra ärenden. Utredningen anger att en möjlighet till nedsättning på denna grund bör kunna tillämpas generöst, men samtidigt uttrycker den mer generellt att nedsättning ska göras i undantagssituationer. Det är oklart vilket genomslag möjligheterna till nedsättning är tänkt att få.

Ytterligare en oklarhet är kopplad till frågan om hänsyn ska tas till att en person missförstått reglerna eller betydelsen av faktiska förhållanden, på motsvarande sätt som gäller vid skattetillägg. Enligt utredningen kan regelverket som styr de förmåner som en sanktionsavgift hänför sig till inte jämföras med komplexiteten på det skatterättsliga området. Utredningen konstaterar därför att någon motsvarande bestämmelse inte ska tas in i den nya lagen om sanktionsavgifter och att det som regel kan krävas att den som ansöker om en förmån sätter sig in i vilka uppgifter som denne förväntas lämna. Försäkringskassan ser dock att det även inom socialförsäkringen finns komplicerade regler som kan vara svåra att förstå. Även om myndigheten arbetar för att informationen ska vara tydlig, så bör det finnas utrymme för att ta hänsyn till att en felaktig uppgift beror på att regelverket är otydligt eller komplext. Uppräkningen av de skäl som ska beaktas i bestämmelsen om nedsättning är inte uttömmande, men samtidigt tar utredningen tydligt ställning mot att låta komplexiteten utgöra en bedömningsgrund. Det gör att det är oklart om det finns utrymme för att ta sådana hänsyn i oskälighetsbedömningen.

Nämnda oklarheter gör att det finns en risk att bedömningen av vilka omständigheter som ska beaktas och i vilken omfattning de ska medföra en nedsättning kommer att skilja sig åt inom myndigheten och mellan olika myndigheter. Ytterligare vägledning och klargörande önskas därför.

8.9.6 Särskilt om hänsyn till barnets bästa

Med hänsyn till den typ av förmåner som Försäkringskassan hanterar kommer beslut om sanktionsavgifter ofta att direkt eller indirekt drabba barn. Inte sällan är den försäkrade en förälder som har inkomsten från Försäkringskassan som sin huvudsakliga inkomstkälla. Det kommer alltså i många fall att behöva göras svåra avvägningar mellan å ena sidan avgiftens syfte att vara en kännbar sanktion och å andra sidan risken för att den drabbar ett barn ekonomiskt. Utredningen beskriver inte hur det här avvägningen ska göras.

Försäkringskassan efterfrågar ytterligare vägledning rörande vilken betydelse barnets bästa ska få i bedömningarna av om och i vilken mån en sanktionsavgift ska sättas ner.

8.12.5 Verkställighet

Bör sanktionsavgift få verkställas innan beslutet fått laga kraft?

Enligt utredningen ska ett beslut om sanktionsavgift få verkställas först när det fått laga kraft. En reglering om omedelbar verkställighet bedöms kunna strida mot oskuldspresumtionen i Europakonventionen.

Försäkringskassan anser dock att en reglering motsvarande den som gäller för skattetillägg, med omedelbar verkställighet kombinerat med en ovillkorlig rätt till anstånd, bör övervägas ytterligare. Det skulle, vilket också utredningen konstaterar, innebära fördelar genom att sanktionen i många fall kommer snabbare samt att tids- och resurskrävande arbete med delgivning skulle kunna undvikas.

När en beslutad avgift inte längre kan verkställas

Enligt 18 § tredje stycket i den föreslagna lagen om sanktionsavgifter faller en beslutad sanktionsavgift bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick

laga kraft. Några andra regler kopplade till preskription föreslås inte. I lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. (skattepreskriptionslagen), som även Försäkringskassan har att tillämpa, regleras också frågor om till exempel preskriptionsförlängning. Försäkringskassan ser att det behöver klargöras om skattepreskriptionslagen alljämt ska tillämpas i vissa delar.

Det bör också övervägas om en fordran på sanktionsavgift, i likhet med en fordran på skattetillägg, ska ha företräde vid löneutmätning i enlighet med 7 kap. 14 § utskönningsbalken och 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Det skulle i så fall innebära att sanktionsavgifter ska läggas till i förteckningen i den senare bestämmelsen.

8.12.7 Hur ska avgiften betalas och vem ska avgiften tillfalla?

Enligt utredningens förslag ska sanktionsavgiften tillfalla staten. Det framgår dock inte av utredningen till vem betalning ska ske, utan det konstateras att regeringen i förordning bör meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

Försäkringskassan anser att betalning av de sanktionsavgifter som Försäkringskassan beslutat om bör göras till Försäkringskassan. Det är då möjligt för myndigheten att bevaka att sanktionsavgiften betalas in och vidta åtgärder om inbetalning inte sker. Effektivitetsvinster kan uppnås genom att indrivning av sanktionsavgifter och återkrav avseende samma person kan hanteras sammanhållet.

Detsamma bör gälla rörande beslut om sanktionsavgift fattade av Pensionsmyndigheten, eftersom Försäkringskassans i dagsläget driver in fordringar för Pensionsmyndighetens räkning.

8.12.8 Möjlighet till kvittning

Försäkringskassan anser att en sanktionsavgift bör kunna betalas genom kvittning. En sådan möjlighet skulle göra att sanktionen kommer snabbare och öka förutsättningarna för att över huvud taget få in betalning. Detta är aspekter som har stor betydelse för systemets legitimitet och preventiva effekt. Därtill kommer att en möjlighet till kvittning innebär att kostsamma indrivningsförfaranden skulle kunna undvikas, vilket också lyfts av utredningen.

Som skäl mot kvittning anför utredningen att det endast står de statliga myndigheterna till buds och att möjligheten inte bör variera beroende på vilken organisation som beslutat om sanktionsavgiften. Försäkringskassan anser dock att likformigheten inom myndigheten bör väga tyngre, så att möjligheterna till kvittning ser likadana ut vid återkrav som vid betalning av sanktionsavgifter. Framförallt eftersom frågorna ofta kommer att handläggas parallellt.

Ett annat av utredningens skäl mot kvittning är att det vore oskäligt mot den enskilde, dels utifrån att de förmåner och stöd som omfattas är en viktig del av en utsatt grupps försörjning, dels eftersom sanktionsavgifterna kan vara höga. Samma skäl kan anföras i fråga om återkrav och motiverar således inte, enligt Försäkringskassans uppfattning, en skillnad i regleringen av möjligheterna till kvittning. Regleringen bör ge utrymme för att beakta oskäliga utfall i det individuella fallet (jfr. 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken).

8.13.4 Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga

Utredningens förslag i denna del innebär att olika regler och tidsfrister för omprövning och överklagande ska gälla för beslut om återkrav respektive beslut om sanktionsavgifter. Som tidigare konstaterats kan det antas att ärenden om återkrav och sanktionsavgifter ofta kommer att handläggas parallellt. Den föreslagna regleringen innebär alltså att såväl den enskilde som myndigheten kommer att behöva förhålla sig

till olika tidsfrister och prövningsinstanser, vilket komplicerar handläggningen. Det innebär också att de olika besluten inte kommer att överprövas sammanhållet, trots att det skulle medföra effektivitetsvinster.

I utredningen anförs att ett beslut om återkrav förutsätter att en utbetalning har skett, vilket inte krävs för en sanktionsavgift, och att det därför kan antas att behovet av samordning i många fall kommer att saknas. Försäkringskassan vill dock framhålla att en stor andel av besluten om sanktionsavgift sannolikt kommer att röra utbetalningar som har skett. Utredningen gör samma antagande i avsnitt 8.6.6. Fördelarna med samordnade system skulle alltså aktualiseras i många fall.

Försäkringskassan föreslår därför att beslut om sanktionsavgifter får omprövas och överklagas inom samma tid som gäller för återkrav.

8.15.5 Sekretess för beslut

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att sanktionsavgiftens strafflikande karaktär medför ett stort insynsintresse från allmänhetens sida, men anser att det finns aspekter som talar för en möjlighet att sekretessbelägga skälen för ett beslut som inte har beaktats.

Insynsintresset måste ställas mot en persons intresse av att få ett välmotiverat beslut som ger förutsättningar för att överväga ett överklagande. En följd av utredningens förslag blir, vilket också utredningen konstaterar, att myndigheterna kommer att behöva överväga utformningen av skälen för att i så liten utsträckning som möjligt redogöra för känsliga uppgifter. När det gäller den typ av förmåner och stöd som Försäkringskassan hanterar kommer det många gånger inte gå att skriva ett tillräckligt välmotiverat beslut som uppfyller kraven i 32 § förvaltningslagen (2017:900), utan att samtidigt röja uppgifter av starkt integritetskänslig karaktär. Besluten kommer att behöva innehålla information om hur de felaktiga uppgifterna förhåller sig till faktiska förhållanden. I det kan ingå uppgifter om till exempel diagnoser och detaljer i personens privatliv – uppgifter som i Försäkringskassans övriga verksamhet omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Uppgifterna kommer behöva röjas oavsett hur stor summa sanktionsavgiften avser och oavsett om det felaktiga agerandet var medvetet eller inte. Det kommer alltså att slå hårt även mot den som av misstag lämnar felaktiga uppgifter.

Vidare bör det faktum att en viss del av insynsintresset tillgodoses genom den tillsyn som utövas över Försäkringskassan få betydelse även i detta sammanhang och inte bara i bedömningen av vilket sekretesskydd som ska gälla för övriga uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift (se avsnitt 8.15.4 i utredningen).

Mot bakgrund av ovanstående anser Försäkringskassan att det bör vara möjligt för myndigheten att sekretessbelägga skälen till ett beslut om sanktionsavgift.

8.16.7 Övriga frågor

Enligt utredningens förslag ska en person som fortsätter att begå överträdelser trots tidigare beslut om sanktionsavgift kunna bli föremål för en brottanmälan. Detta förutsätter att myndigheterna har tillgång till ett gemensamt register över tidigare beslutade sanktionsavgifter. Försäkringskassan vill påtala vikten av att förutsättningarna för och utformningen av ett sådant register utreds närmare i slutbetänkandet.

Kapitel 9 Ansvar för utredning av bidragsbrott

Försäkringskassans uppfattning är att en förändring av nuvarande ordning är nödvändig och välkommen, förutsatt att den i realiteten också skapar bättre förutsättningar för väsentligt ökad lagföring. Utredningen har inte på ett övertygande sätt visat hur

Ekobrottsmyndigheten, som är en förhållandevis liten myndighet, i praktiken kommer att kunna öka sin kapacitet i den utsträckning som krävs för att kunna ta hand om uppgiften. För att en ändrad ansvarsfördelning vad gäller utredningar av bidragsbrott ska få effekt får anmälda bidragsbrott inte nedprioriteras till förmån för utredningar av större och mer resurskrävande ärenden. Vidare kräver utredningar om bidragsbrott detaljerade expertkunskaper inom ett mycket stort antal olika förmånssystem med ofta komplexa regelverk. Ska utredningsuppgiften läggas på Ekobrottsmyndigheten kommer det alltså att krävas uppbyggnad av en väsentligt mycket större utredningskapacitet och även ett mycket stort tillskott av helt nya kompetenser. Försäkringskassan anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning beskrivit varken hur kapacitetsutbyggnaden ska gå till eller hur rätt kompetens ska kunna tillföras och över lång tid kunna upprätthållas och bibehållas.

Alternativet att Försäkringskassan eller någon annan motsvarande utbetalningsmyndighet ges brottsutredande befogenheter behöver utredas. Försäkringskassan ser flera fördelar med en sådan ordning. Inte minst genom att det inom utbetalande myndigheter redan idag finns tillgång till kompetenser som krävs för att kunna utreda bidragsbrott på ett effektivt sätt. Sådana kompetenser upprätthåller Försäkringskassan kontinuerligt genom sin förvaltning av ett antal brottsutsatta försäkringar och förmåner. Utredningar om bidragsbrott skulle med en sådan alternativ lösning kunna löpande prioriteras och inte tvingas stå tillbaka för exempelvis grov våldsbrottslighet eller annan brottslighet mot person.

Utredningens överväganden i denna del tycks emellertid ha begränsats av föreställningen att alla brottsutredande uppgifter alltid ska hållas samman inom familjen av rättsväsendets myndigheter. Försäkringskassan anser att utredningen inte har gjort någon egentlig genomlysning av hur en alternativ ordning för bidragsbrottsbekämpning skulle kunna utformas och i praktiken avfärdat den möjligheten utan synbara skäl. Någon analys av vilka effekter en sådan alternativ ordning skulle kunna ge i förhållande till det av utredningen förordade alternativet finns som en följd härav inte heller presenterad.

Frågan om huruvida bidragsbrottsutredande uppgifter, helt eller delvis, skulle kunna läggas på den eller de myndigheter som förvaltar brottsutsatta välfärdssystem, likt den ordning som gäller inom skatteområdet, förblir därmed outredd.

Kapitel 10 Stärkt styrning och samverkan

Försäkringskassan tillstyrker förslagen.

Kapitel 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan avstyrker förslaget. Den uppskattade tiden för införande av ett system med administrativa sanktionsavgifter bedöms vara för kort för att vi ska kunna få till stånd en rättssäker hantering av sanktionsavgifterna.

Det är en omfattande förändring som innefattar en helt ny uppgift för myndigheten och det kommer att ta tid innan den nya organisationen är på plats. Eftersom det föreslagna regelverket i flera avseenden överlämnar ett stort bedömningsutrymme åt tillämparen kommer det att vara särskilt angeläget och tidskrävande att ta fram rutiner och vägledningar inom myndigheten. Som utredningen konstaterar kommer det även krävas nyrekrytering av personal, utbildningsinsatser samt framtagande av it-stöd, e-tjänster och blanketter.

Kapitel 12 Konsekvenser

Försäkringskassan anser att systemet med administrativa sanktionsavgifter kan få en viss preventiv effekt för personer som lämnar felaktiga uppgifter på grund av slarv eller

som vid enstaka tillfällen på ett bedrägligt sätt försöker tillförskansa sig mindre summor pengar. När det däremot gäller dem som upprepat och systematiskt missbrukar välfärdssystemet ser vi inte att sanktionsavgifter kommer att ha någon avhållande effekt.

Försäkringskassan konstaterar att utredningen inte närmare kartlagt hur bidragsbrottsligheten ser ut och vilka grupper av individer eller nätverk det är som begår dessa brott. Inte heller har en kvalificerad analys gjorts av vilka förväntade effekter ett system med sanktionsavgifter kan tänkas få för alla de olika slags kriminella grupperingar och andra aktörer som för närvarande och i mycket stor utsträckning missbrukar välfärdssystemet. Det gör det mycket svårt att bedöma förslagets preventiva effekter. Utredningens angivna förväntade minskning av felaktiga utbetalningar på 40 procent efter tio år saknar saklig grund.

Försäkringskassan vidhåller den beräkning av ökade årliga kostnader för handläggning av sanktionsavgiftsärenden som myndigheten lämnat till utredningen. Enligt utredningens slutrapport kommer den kostnaden vara lägre. Som skäl för det beaktar utredningen bland annat att samordningsvinster kan uppstå om ärenden om sanktionsavgifter handläggs tillsammans med återkravsärenden och att ett effektivt it-stöd kan leda till att personalkostnaderna minskar. Försäkringskassan vill här framhålla att även om frågan om det förekommit en felaktig utbetalning är gemensam i ärenden om sanktionsavgift och återkrav, så skiljer sig bedömningarna åt i flera avseenden. Exempelvis är regleringen av eftergift vid återkrav mer restriktiv än den föreslagna regleringen av nedsättning av sanktionsavgift. Det finns också skillnader i till exempel regleringen av vilka personer som kan bli föremål för en sanktionsavgift respektive ett återkrav. Därtill kommer att ärenden om sanktionsavgifter aktualiseras även innan en utbetalning har skett och således utan att det finns ett parallellt återkravsärende.

Vid bedömningen av kostnadsfrågan måste hänsyn också tas till att den föreslagna regleringen av sanktionsavgifter i flera avseenden lämnar ett stort bedömningsutrymme åt tillämparen. Det gör handläggningen mer resurskrävande och försvårar införandet av automatiserade rutiner.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av t.f. rättschef Marie Axelsson, avdelningscheferna Per Eleblad och Leif Höök, t.f. avdelningschef Sandra Petersson och rättslig expert Anna Pochill, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Pochill