

Kommittédirektiv



Administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen

**Dir.
2009:66**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2009.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten (fr.o.m. den 1 januari 2010 den nya pensionsmyndigheten), Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp.

Utredaren ska därvid särskilt överväga om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp kan bli skyldig att betala en avgift. Om utredaren finner ett sådant system lämpligt ska utredaren lämna förslag på utformningen av ett administrativt sanktionssystem. Utgångspunkten ska vara att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av felaktig utbetalning. I det sammanhanget ska utredaren överväga vilka fall som ska omfattas av straffansvar respektive administrativa sanktioner. Om ett administrativt sanktionssystem föreslås ska utredaren överväga på vilka grunder befrielse från avgiftsskyldighet ska medges samt om det finns skäl att undanta vissa förmåner från regleringens tillämpningsområde. Utredaren ska då även överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om

sanktionsavgift vid särskilt ömmande fall. Utredaren ska särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen (inklusive utvecklingsersättning och aktivitetsstöd) omfattas av regleringen.

Utredaren ska eftersträva ett så enkelt, förutsebart och effektivt system som möjligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010.

Bakgrund

Bidragsbrottslagen

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. Lagen medför en särskild straffrättslig reglering avseende ekonomiska förmåner för personliga ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Huvudbrottet i lagen benämns *bidragsbrott*. Den som lämnar oriktiga uppgifter och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med för högt belopp döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år. För uppsåtligt bidragsbrott som är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grova fall av uppsåtligt bidragsbrott döms för *grovt bidragsbrott* till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För gärningar som begås av grov oaktsamhet döms för *vårdslöst bidragsbrott* till böter eller fängelse i högst ett år. Kriminaliseringen i sistnämnda fall omfattar såväl den som av grov oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter som den som av grov oaktsamhet underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Mindre allvarliga fall utgör inte brott.

Bidragsbrottslagen innehåller också bestämmelser om att berörda myndigheter är skyldiga att anmäla misstanke om bidragsbrott till polis eller åklagare.

Regeringen uttalade i propositionen till bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80) att det kunde finnas anledning att i framtiden överväga ett administrativt sanktionssystem.

Regeringen ansåg att det var rimligt att anta att det förekom en stor mängd oaktsamma beteenden från medborgare som orsakade felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Det betonades dock att den aktuella utvidgningen träffade kvalificerat oaktsamma beteenden gränsande till uppsåtliga brott. De beteenden som skulle kriminaliseras ansågs inte vara av masskaraktär. Bidragsbrottsutredningen berörde i sitt betänkande Bidragsbrott (SOU 2006:48, s. 113) möjligheten att införa administrativa sanktionsavgifter i stället för en kriminalisering genom nya straffrättsliga bestämmelser. Att överväga införandet av ett sådant system ingick dock inte i utredningens uppdrag.

Administrativt sanktionssystem inom arbetslöshetsförsäkringen

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns ett administrativt sanktionssystem som beslutas av arbetslöshetskassorna och som innebär att medlemmen kan uteslutas ur arbetslöshetskassan eller fränkännas ersättning under en viss tid.

En arbetslöshetskassas styrelse ska, om inte särskilda skäl talar mot det, enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor utesluta en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning. Om det finns särskilda skäl ska styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, fränkänna honom eller henne rätten till ersättning enligt bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt 66 § i lagen ska sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av deras rätt till ersättning fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning under minst 130 ersättningsdagar.

Det skatteadministrativa sanktionssystemet

På skatteområdet finns sedan 1970-talets början ett administrativt sanktionssystem parallellt med det straffrättsliga

sanktionssystemet. Det administrativa sanktionssystemet, med skattetillägg och förseningsavgifter, finns till för att de skattskyldiga ska lämna korrekta uppgifter till Skatteverket samt lämna deklaration eller andra uppgifter i tid. Vid införandet eftersträvades ett schabloniserat system som var enkelt att tillämpa, för att kunna låta insatser från åklagare och domstolar begränsas till den allvarligare skattebrottsligheten. Lagtekniskt har detta kommit till uttryck bland annat genom att den ringa formen av skattebedrägeri – skatteförseelse – ska leda till åtal endast om särskilda skäl föreligger.

Sanktionsbestämmelser inom socialförsäkringen

Inom socialförsäkringen finns sanktionsbestämmelser i form av nedsättning och indragning av ersättning. I 20 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns bestämmelser om att Försäkringskassan får dra in eller minska en ersättning om vissa i bestämmelsen uppräknade situationer är för handen. Detta gäller exempelvis om den som är berättigad till ersättningen själv ådragit sig sjukdomen eller skadan genom uppsåtligt brott som han eller hon har dömts för eller om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållanden av betydelse för rätten till ersättning. Möjlighet till nedsättning eller indragning av ersättning finns också om den som är berättigad till ersättningen vägrar genomgå läkarundersökning eller följa läkares föreskrifter eller underlåter att ge in läkarintyg eller försäkran för sjukpenning, eller om en försäkrad utan giltig anledning underlåter att medverka i föreskriven behandling, utredning eller rehabilitering.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt AFL i annat fall underlåter att lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen eller vägrar att ta emot besök från Försäkringskassan för bedömningen av rätten till ersättning, får ersättningen dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det.

Bestämmelsen gäller i princip alla förmånsslag som omfattas av AFL. Hänvisning till denna bestämmelse finns också – helt eller delvis – i andra lagar som reglerar socialförsäkringsförmåner.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslår i sitt slutbetänkande Rätt och riktigt, åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) att regeringen tillsätter en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelser mot lagstiftningen om välfärdssystemen. Bakgrunden är att antalet brottsanmälningar har ökat kraftigt under senare år, särskilt antalet anmälningar från Försäkringskassan.

I bidragsbrottslagen (2007:612) föreskrivs att handläggande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska anmäla till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Enligt delegationen är dagens system resurskrävande och kan ifrågasättas. Detta gäller särskilt som det i cirka två tredjedelar av fallen inte leder till någon lagföring. Delegationen gör en jämförelse med skatteområdet, där administrativa sanktioner infördes 1972. Vid denna tid var andelen som lagfördes låg och det var svårt att påvisa grov oaktsamhet eller uppsåt. Vidare bedömdes det att en skärpning av de straffrättsliga reglerna som enda åtgärd skulle resultera i en hög belastning på rättsväsendet.

Delegationen anser att det redan nu finns underlag som visar att ett administrativt sanktionssystem bör övervägas snarast för att avlasta rättsväsendet och för att få snabbare och enklare sanktioner, som verkar avskräckande, vid mindre överträdelser.

Delegationens slutbetänkande har remissbehandlats under hösten 2008. Förslaget om att tillsätta en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelser mot lagstiftningen om välfärdssystemen tillstyrks av flera instanser bl.a. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Försäkringskassan, Migrationsverket,

Landsorganisationen i Sverige och Statskontoret. Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, Förslag till statsbudget, finansplan m.m., avsnitt 1.6.6) anført att den noga kommer att överväga delegationens förslag.

Bidragsspärr

Utredningen om bidragsspärr har i betänkandet Bidragsspärr (SOU 2008:100) lämnat förslag till att en ny administrativ sanktion införs för den som har dömts för ett *allvarligt* bidragsbrott. Sanktionen benämns bidragsspärr. Innebörden av sanktionen är att den som har dömts för ett allvarligt bidragsbrott inte ska ha rätt till den förmån som brottet avsett under en tid. Med allvarliga bidragsbrott avses först och främst sådana brott som rubricerats som grovt bidragsbrott. Med allvarliga bidragsbrott avses även andra bidragsbrott, om brottsligheten avsett ett högt belopp eller varit av stor omfattning. Spärrtiden ska, enligt utredningen, normalt bestämmas till ett år. Undantag från bidragsspärr ska vidare kunna medges om en spärr med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden skulle vara uppenbart oskälig. Enligt utredningen ska de förvaltningsmyndigheter som beslutar om respektive förmån också fatta beslut om bidragsspärr. Utredningen föreslår att den föreslagna lagen om bidragsspärr inte ska omfatta bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Behovet av ett administrativt sanktionssystem

För trygghetssystemens legitimitet är det viktigt att de ersättningar som utbetalas från dessa system är korrekta. Endast den som är berättigad till en ersättning ska få del av den. Det är också av betydelse att i de fall det ändå sker felaktiga utbetalningar så ska åtgärder vidtas för att korrigera för felaktigheterna.

Beslut i ett enskilt ersättningsärende fattas till stor del utifrån de uppgifter om egna förhållanden som den enskilde har lämnat. Det är därför väsentligt att de uppgifter som lämnas till förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är korrekta. I annat fall kan följden bli att ersättningar betalas ut felaktigt. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har gjort bedömningen att de felaktiga utbetalningarna i välfärdssystemen uppgår till cirka 20 miljarder kronor per år. Enligt delegationen beror dessa till hälften på avsiktliga fel av den sökande och till hälften på oavsiktliga fel av den sökande eller de utbetalande myndigheterna. Visserligen är uppsåtliga och grovt oaktsamma förfaranden straffbara enligt t.ex. bidragsbrottslagen och straffhotet kan antas motverka att den enskilde lämnar felaktiga uppgifter. De felaktigheter som Delegationen mot felaktiga utbetalningar pekat på avser emellertid i stor omfattning sådana felaktigheter som inte omfattas av straffansvar. Det finns således skäl att överväga ytterligare åtgärder i syfte att förmå enskilda att fullgöra sin uppgiftsskyldighet korrekt för att därigenom minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Ett administrativt sanktionssystem skulle kunna ha en sådan preventiv funktion.

Ett administrativt sanktionssystem skulle också kunna innebära att det kan övervägas om vissa gärningar som i dag är straffbara i stället kan bli föremål för en administrativ sanktion.

De myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen samt kommunerna och arbetslöshetskassor ska enligt 6 § göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Straffansvar för grov oaktsamhet (dvs. för vårdslöst bidragsbrott) föreligger emellertid inte om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig.

Rättsväsendets myndigheter har under de senaste åren blivit hårt belastade med brottsanmälningar från myndigheter vid misstanke om brott. Enligt Åklagarmyndigheten avser huvuddelen av brottsligheten enstaka gärningar som rör små belopp. Enbart Försäkringskassan har, enligt myndighetens

årsredovisning för 2008, under föregående år gjort över 1 650 polisanmälningar. Enligt polisens årsredovisning för 2008 har antalet anmälda bedrägerier/bidragsbrott mot Försäkringskassan totalt ökat med 182 procent sedan 2006 trots en viss minskning av antalet anmälningar under 2008.

För myndigheterna tar det tid och resurser i anspråk att göra utredningar och brottsanmälningar vid misstanke om brott. För polis och åklagare är det betungande och tar lång tid att ta hand om alla brottsanmälningar. För brott som rör små belopp kan denna resurskrävande ordning ifrågasättas menar Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att cirka två tredjedelar av fallen inte leder till lagföring. Genom ett administrativt sanktionssystem skulle sannolikt ett bättre resursutnyttjande kunna åstadkommas hos såväl myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som hos polis och åklagare. Ur effektivitetssynpunkt och för att avlasta rättsväsendet skulle ett administrativt sanktionssystem därför kunna vara av betydelse. Om en stor mängd anmälningar som rör mindre allvarliga gärningar, och som i dag inte resulterar i någon lagföring, kan ersättas av snabba, förutsebara och enkla administrativa sanktioner kan rättsväsendet koncentrera sina resurser till mer komplicerade och omfattande ärenden och likväl fokusera på allvarigare fall av bidragsbrott.

Ett administrativt sanktionssystem skulle således kunna i högre utsträckning än i dag förmå enskilda att fullgöra sin uppgiftsskyldighet korrekt för att därigenom minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Det skulle också kunna åstadkomma en snabbare och enklare hantering av de mindre allvarliga överträdelserna hos berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Genom att låta myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna besluta om sanktionsavgifter i stället för att lägga tid och resurser på en mängd brottsanmälningar, som enligt Åklagarmyndigheten till huvuddelen består av enstaka gärningar och små belopp, men som likväl tynger rättsväsendet, bör ett effektivare resursutnyttjande komma till stånd. Ett administrativt sanktionssystem skulle dessutom kunna avlasta rättsväsendet genom färre brottsanmälningar från förvaltningsmyndigheter,

kommuner och arbetslöshetskassor och genom att gärningar som i dag är straffbara i stället kan hanteras i administrativ ordning. Därigenom kan rättsväsendets myndigheter koncentrera resurserna till de mer komplicerade och allvarliga brotten.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten (fr.o.m. den 1 januari 2010 den nya pensionsmyndigheten), Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp.

Utredaren ska därvid särskilt överväga om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter, vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp, kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift. Om utredaren finner ett sådant system lämpligt ska utredaren lämna förslag på utformningen av ett administrativt sanktionssystem. Utgångspunkten ska vara att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av felaktig utbetalning. I det sammanhanget ska utredaren överväga vilka fall som ska omfattas av straffansvar respektive administrativa sanktioner.

Förutsättningarna för att påföra en person en administrativ sanktionsavgift ska noga övervägas. Utgångspunkten är att en sanktionsavgift i första hand ska komma i fråga vid felaktigheter som är mindre allvarliga. Utredaren är dock oförhindrad att överväga om vissa gärningar som i dag är straffbara lämpligen i stället kan bli föremål för en administrativ sanktion. Det står därvid utredaren fritt att föreslå en förändrad reglering i bidragsbrottslagen.

De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska bli avgiftsskyldig ska vara tydligt utformade liksom gränsdragningen mellan de fall där det blir fråga om en administrativ sanktionsavgift och de fall som blir föremål för vidare utredning hos polismyndighet.

Utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet åt hur det administrativa sanktionssystemet kan göras så enkelt, förutsebart och effektivt som möjligt. Centrala frågor i detta sammanhang är i vad mån det bör krävas mer än enbart en konstaterad felaktighet för att avgiftsskyldighet ska inträda liksom på vilka grunder befrielse från avgiftsskyldighet ska kunna meddelas. I detta sammanhang ska också samspelet med gällande regler om återkrav och ränta på återkrav beaktas. Utredaren ska överväga om det finns skäl att undanta vissa förmåner från avgiftsregleringens tillämpningsområde. En sådan förmån kan vara studiemedel som består av en bidrags- och en lånedel. Utredaren ska särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen (inklusive utvecklingsersättning och aktivitetsstöd) omfattas av regleringen. Detta bland annat för att det inom arbetslöshetsförsäkringen finns särskilda sanktioner i form av uteslutning och fränkännande av ersättning. Utredaren ska även överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om sanktionsavgift vid särskilt ömmande fall.

Vidare ska utredaren i sitt arbete beakta bl.a. rätten till en rättvis rättegång enligt art. 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

För det fall att regeringen under utredningstiden föreslår ett införande av bidragsspärr ska utredaren även analysera hur den sanktionen förhåller sig till en administrativ sanktionsavgift. Utredaren bör i den analysen beakta förbudet mot dubbel bestraffning enligt art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utgångspunkten är att de förvaltningsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om respektive förmån också ska fatta beslut om sanktionsavgift. Ur ett

rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att utredaren eftersträvar att utforma systemet så att det blir entydigt och enkelt att tillämpa likformigt. Det handlar om att så långt möjligt främja en enhetlig tillämpning såväl inom en och samma förvaltningsmyndighet, kommun och arbetslöshetskassa som mellan dessa. Utredaren ska även överväga huruvida det är lämpligt att beslutet ska få verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Utredaren ska noga överväga hur sanktionsavgifternas storlek ska fastställas så att de står i proportion till de felaktigheter som har konstaterats.

Utredaren ska även överväga om betalning av en sanktionsavgift ska kunna ske genom avräkning mot en förmån som den avgiftsskyldige är berättigad till.

Sanktionssystemet ska vara administrativt enkelt och effektivt. De ekonomiska och administrativa konsekvenserna av ett administrativt sanktionssystem ska analyseras. Om förslagen påverkar kostnaderna för staten, landstingen eller kommunerna ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av dem. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 paragrafen kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska hålla sig underrättad om hur beredningen av förslaget om införande av en bidragsspärr fortlöper och beakta eventuella förslag i denna fråga som regeringen kan komma att lämna till riksdagen under utredningstiden.

Förslag till erforderliga författningsändringar ska lämnas.

Utredaren är i övrigt fri att lämna de förslag han eller hon finner lämpligt.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010.

(Socialdepartementet)