

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Datum
2022-09-30

Dnr
R 51-2022

1 (5)

Regeringskansliet
Socialdepartementet

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

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkandet. Utifrån de aspekter som JO har att beakta vill jag framföra följande.

Inledande synpunkter

Jag anser att förslaget att införa en sanktionsavgift vid mindre överträdelser i grunden är bra. Utredningens förslag är emellertid utformat på ett sådant sätt att jag förutser tillämpningsproblem av både materiell och processuell art. Konsekvenserna av förslaget synes inte vara tillräckligt genomtänkta. De rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande har inte heller beaktats tillräckligt. Det är osäkert om syftet i 1 § förslaget till lag om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område därför kommer att kunna uppfyllas. Jag befarar också att de kostnader som genomförandet kommer att medföra hos de tillämpande myndigheterna har underskattats av utredningen och att det riskerar att gå ut över den kvalitet i besluten som krävs vid handläggningen av ärenden om sanktionsavgift. Mot den bakgrunden avstyrker jag förslaget i dess nuvarande form. Mina synpunkter utvecklas nedan.

En generell synpunkt är att utredningen inte redovisat det underlag som krävs för att förslaget ska kunna förstås i alla delar. Redan det kan ge upphov till tillämpningsproblem. Framför allt saknar jag en redovisning av vilka personer, situationer och felaktiga utbetalningar som förslaget tar sikte på. Jag efterfrågar också en beskrivning av hur gränsdragningen mellan sanktionsavgift respektive åtal kommer att falla ut för olika förmåner. Såvitt jag förstår innebär förslaget att felaktiga månadsutbetalningar som regelmässigt understiger ett halvt basbelopp, (som t.ex. sjuk- och aktivitetsersättning) kommer att leda till sanktionsavgift i stället för åtal, oavsett hur stor den sammanlagda felutbetalningen är. Om den försäkrade får en retroaktiv utbetalning på mer än ett halvt basbelopp, leder det däremot till åtal enligt förslaget. Hur stor retroaktiv utbetalning som en försäkrad får, påverkas bland annat av sådana omständigheter som myndighetens

utredningstid. Det kan sättas ifråga om åtal i en sådan situation är en rimlig och avsedd konsekvens av förslaget. Eftersom en sanktionsavgift beräknas för varje utbetalning för sig kan uttaget av sanktionsavgift i princip bli hur högt som helst. Den enda begränsning som finns i förslaget är att en femårig preskriptionstid gäller. Det kan övervägas om det inte behöver anges en beloppsmässig begränsning av de sanktionsavgifter som sammantaget kan tas ut med anledning av samma överträdelse.

Som utredningen framhåller är sanktionsavgift en form av straff. Det innebär att det finns särskilda processuella rättigheter och krav på rättssäkerhet som måste beaktas. Förvaltningslagen innehåller inga särskilda bestämmelser som gäller vid handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. Det bör därför övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet hur ett tillräckligt rättighetskydd kan säkerställas.

Strikt ansvar

Utredningen föreslår att sanktionsavgift ska grunda sig på att den försäkrade har ett strikt ansvar för felaktiga utbetalningar. Utifrån en ambition att fler överträdelser än i dag ska kunna beivras är det begripligt. Jag är dock kritisk till att en sanktionsavgift kommer att påföras även dem som inte har handlat medvetet eller oaktsamt, och som har orsakat felutbetalning på grund av att de inte har tillräckliga förutsättningar för att förstå myndighetsinformation och uppfylla sina skyldigheter. I denna del inger förslaget betänkligheter utifrån två aspekter; dels den preventiva effekten, dels kraven på rättssäkerhet.

Utredningen analyserar inte den preventiva effekten i relation till de personer som får ersättningar från välfärdssystemen. Utredningen bygger sitt resonemang på att den preventiva effekten inom skatteområdet och miljöområdet har varit god (s. 367 f). Jag menar att en personkrets som till stor del består av företag inte kan jämföras med den personkrets som utredningens förslag avser. För de personer som av okunskap, språksvårigheter eller bristande kognitiv förmåga har lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att uppfylla anmälningsskyldigheten, kommer den preventiva effekten sannolikt helt utebli.

I utredningsdirektiven har regeringen framhållit att ett strikt ansvar bara är försvarbart från rättssäkerhetssynpunkt om det finns ett starkt stöd för presumtionen att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Jag menar att det inte finns ett sådant starkt stöd för en sådan presumtion eller åtminstone att en sådan presumtion bara kan upprätthållas vid utbetalning av vissa typer av förmåner. Att den enskilde får förutsättas ha tillräckliga kunskaper om reglerna och i vilka situationer enskilda inte kan anses vara berättigade till en förmån, är inte en realistisk utgångspunkt när en presumtion ska formuleras. Utredningen anser att ”de svårigheter som kan finnas för särskilda grupper inte ensamt bör leda till slutsatsen att det saknas en presumtion för att de som ansöker om en förmån eller ett stöd inte har möjlighet att påverka risken för en felaktig utbetalning” (s. 376). Innebörden av det är att utredningen anser att de svårigheter som vissa grupper har trots allt inte utgör ett

hinder i sig mot att tillämpa ett strikt ansvar (s. 379). Jag delar inte den uppfattningen. Jag anser att den är alldeles för kategorisk och att kravet på att god information om regelsystemen ska lämnas inte gör förslaget om strikt ansvar mindre problematiskt. Utredningens slutsats föregås inte av någon beskrivning av de grupper som får ersättning från välfärdssystemen eller någon analys av deras förutsättningar att göra rätt. Flertalet av de bidrag och stöd som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialtjänsten riktar sig till utsatta grupper. En stor andel av dessa förmånstagare kan på grund av ålder, sjukdom, funktionshinder, språksvårigheter eller liknande antas ha bristande förutsättningar för att tillgodogöra sig myndighetsinformation. De kan också ha bristande insikter i sina egna förhållanden, t.ex. i sin ekonomi, utan att för den skull ha en ställföreträdare. Det bör för övrigt beaktas att det är just på grund av ålder eller funktionshinder etc. som dessa personer ansöker om förmåner från myndigheterna.

Jag anser att förslagets konsekvenser för svaga grupper har underskattats av utredningen. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det betänkligt att personer som inte varit oaktsamma eller medvetet gjort fel, drabbas av ett straff. Möjligheten till nedsättning av avgiften är enligt min mening inte en tillräcklig åtgärd för att mildra följderna av det strikta ansvaret. Det framgår av förslaget att nedsättning endast ska beviljas i undantagsfall (s. 379). Det finns emellertid flera förmåner och stöd där en stor andel av mottagarna antingen har begränsad kognitiv förmåga eller befinner sig i en socialt och ekonomiskt utsatt situation eller både delarna. Det är enligt min uppfattning inte lämpligt att utforma en lag så att undantaget i praktiken blir tillämpligt i så många fall att huvudregeln urholkas.

Det strikta ansvar som utredningen föreslår är vidare försett med flera undantag. Av 3 § i den föreslagna lagen framgår när en sanktionsavgift ska tas ut. I 5-6 §§ stadgas undantag från huvudregeln i 3 § och i 7-8 §§ föreskrivs hinder mot beslut om sanktionsavgift. Jag ställer mig frågande till vilken saklig skillnad som utredningen försöker åstadkomma genom att skilja mellan situationer då en sanktionsavgift ”inte får tas ut” (5-6 §§) respektive ”inte får beslutas” (7-8 §§). I 13 § andra stycket finns ytterligare en begränsning av tillämpningsområdet för 3 §. Förslaget skulle vinna på att tillämpningsområdet definieras tydligt i 3 § i stället för att som nu föreskriva en vidsträckt huvudregel med flera undantag. Systematiken behöver alltså ses över.

Materiella frågor

Sanktionsavgift ska enligt förslaget påföras dem som orsakat en felutbetalning eller orsakat risk för en felutbetalning. Om myndigheten har orsakat felet ska däremot ingen sanktionsavgift betalas. Utredningen säger ingenting om hur man ska förfara när både den enskilde och myndigheten anses ha orsakat felet eller när myndigheten varit medvållande till den enskildes misstag. Det uttalas allmänt att myndighetens arbete för att förbättra information och ansökningsblanketter ska intensifieras. Det resonemanget kopplas emellertid inte till frågan om sanktion. I utredningen diskuteras inte heller om brister i informationen alls ska påverka bedömningen av sanktionsavgiften eller medföra nedsättning.

Enligt utredningen kan såväl en fysisk som en juridisk person åläggas sanktionsavgift. Utredningen klargör emellertid inte vem som ska åläggas avgiften i de fall då både en juridisk person och en eller flera fysiska personer samtidigt uppfyller förutsättningarna för att påföras sanktionsavgiften. Så skulle kunna bli fallet exempelvis i ärenden om assistansersättning. Fråga uppkommer om myndigheten i dessa fall ska ha möjlighet att välja vem som ska påföras avgiften eller om både den juridiska personen (t.ex. ett assistansbolag) och den fysiska person som ersättningen avser (t.ex. en assistansberättigad) kan åläggas sanktionsavgift beräknad på samma felaktiga utbetalning. Det är en brist att dessa frågor inte diskuteras av utredningen.

Som en förmodat generell uppfattning anger utredningen att majoriteten av besluten om sanktionsavgift kommer att kunna fattas utan att det krävs överväganden av juridisk expertis (s. 437). Jag delar inte den bedömningen. För att fastställa sanktionsavgift är det ett antal komplicerade bedömningar som måste göras av respektive myndighet eller a-kassa. Som exempel på frågor som kan ge upphov till svåra bedömningar kan nämnas kravet på orsakssamband, frågor om när frivillig rättelse skett, vad som ska bedömas som oskäligt och när den avgift som tas ut kan anses stå i rimlig proportion till en felaktighet. Ett annat exempel (se 3 § i den föreslagna lagen) är att sanktionsavgift ska tas ut när den enskilde inte fullgjort ”en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning” (s. 451). Det kan noteras att det inte finns några bestämmelser inom socialförsäkringsområdet som specifikt anger anmälningsskyldighetens omfattning utan det krävs en tolkning av aktuella förmånsbestämmelser för att avgöra den frågan. Handläggare på a-kassorna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller annan myndighet behöver alltså känna till om en viss anmälningsskyldighet framgår av författningstexten eller om den framgår av förarbeten, rättsfall eller myndighetsföreskrifter. Min uppfattning är att det ofta kan komma att krävas juridisk tolkning av ganska avancerat slag för att ta ställning till vad som faktiskt följer av författningstexten. Även i dessa frågor anser jag att utredningen underskattat svårigheterna och därmed även risken för att rättssäkerheten eftersätts. I det sammanhanget är jag alltså inte lika optimistisk som utredningen när det gäller att hantera de tillämpningssvårigheter som sannolikt kommer att finnas hos kommuner, myndigheter och a-kassor när de ska börja tillämpa det föreslagna regelverket. Jag är inte övertygad om att samverkan och gemensamma vägledningar är tillräckliga åtgärder för att säkerställa en likformig och rättssäker tillämpning.

Processuella frågor

Enligt 12 § i den föreslagna lagen ska förvaltningslagen (2017:900), FL, gälla för a-kassornas handläggning. Vad som ska gälla för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen med flera myndigheter framgår däremot inte av lagförslaget. För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens del finns handläggningsregler i socialförsäkringsbalken (SFB). Av betänkandet

(s. 839) framgår dock att FL:s regler ska gälla vid fastställande av sanktionsavgift hos alla myndigheterna, dvs. även hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Om avsikten är att SFB:s handlägningsregler inte ska gälla i ärenden om sanktionsavgift behöver detta uttryckas tydligare i lagtexten.

Frågan om tillämplig lag blir än mer angelägen då det gäller reglerna för överklagande eftersom de skiljer sig väsentligt mellan FL å den ena sidan och SFB och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) å den andra sidan. Ordalydelsen i 12 § första meningen i den föreslagna lagen lämnar utrymme för olika tolkningar. Bestämmelsen kan tolkas antingen som att FL bara gäller för a-kassornas handläggning av överklaganden eller som att den gäller för både a-kassornas och myndigheternas handläggning av överklaganden. Bestämmelsen behöver därför ses över för att tydliggöra vad som gäller för de myndigheter som tillämpar överklaganderegler som anges i speciallagstiftning.

Enligt FL:s regler ska beslut om sanktionsavgift inte omprövas och tre veckors överklagandetid gäller. Det innebär att frågor om indragning och återkrav av förmåner som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och a-kassor beslutar om enligt SFB och ALF, ska överklagas i annan ordning. Frågan om sanktionsavgift respektive indrag/återkrav av förmånen kan då komma att prövas i flera olika instanser samtidigt. Detta är inte en acceptabel ordning. Vid prövning av ett återkrav, kan en domstol komma fram till att ingen felaktig utbetalning har skett eller att den enskilde inte har försummat sin anmälningsskyldighet och att beslutet om återkrav därför ska upphävas. Beslutet om sanktionsavgift, grundat på samma omständigheter, kan då redan ha vunnit laga kraft. Motsatsen kan också tänkas; sanktionsavgiften kan komma att upphävas av domstol på någon av de nyss nämnda grunderna, samtidigt som frågan om indragning eller återkrav fortfarande är föremål för myndighetens omprövning. Utredningen har i sin konsekvensbeskrivning (s. 788) konstaterat att olika typer av mål som rör samma felaktiga utbetalning, kan komma att hanteras av olika instanser samtidigt men utredningen har inte diskuterat konsekvenserna av detta processuella problem. Den uppenbara risken för att samma sakfrågor kan komma att prövas i olika instanser samtidigt, är enligt min mening ett starkt skäl till att förslaget inte kan tillstyrkas i sin nuvarande form.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med justitieombudsmannen Per Lennerbrant, som har tillsyn över Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.