



Regeringskansliet
Socialdepartementet

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen (Ds 2025:8)

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten

- välkomnar förslaget att införa sanktionsavgifter i socialförsäkringen men anser att kravet på att det ska ha skett en felaktig utbetalning för att en sanktionsavgift ska utgå får en oproportionerlig följd då det gäller handlingar som begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet
- har inte någon invändning mot förslaget om hur en sanktionsavgift ska beräknas men anser att det kan övervägas om minimi- och maximibeloppet för juridiska personer ska vara högre än för fysiska personer
- tillstyrker förslaget om begränsning av anmälningsskyldigheten men anser att det blir tydligare om det i lagtexten anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl
- avstyrker förslaget att åklagare ska föra talan om administrativ sanktionsavgift
- ser en risk att det kommer fattas beslut som strider mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) då den föreslagna regleringen avseende förbud mot dubbla förfaranden och underrättelseskyldighet inte omfattar avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken.

Kap. 3 och 4 Administrativa sanktioner i socialförsäkringen

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget att införa sanktionsavgifter i socialförsäkringen och delar bedömningen att det är lämpligt att utforma systemet utifrån det befintliga regelverket. Åklagarmyndigheten vill dock betona att

åtgärden att införa sanktionsavgifter i ett välfärdssystem i taget kommer innebära ett parallellt system avseende hanteringen av bidragsbrott under viss tid. Detta kommer att kräva särskilda utbildningsinsatser eftersom åklagare kommer att behöva förhålla sig till olika regler beroende på vilken typ av bidrag det rör sig om. Ett successivt införande av sanktionsavgifter kommer också innebära att Åklagarmyndighetens styrdokument och it-stöd kommer att behöva uppdateras vid flera tillfällen vilket medför ökade kostnader.

Enligt utredningens förslag krävs att det skett en felaktig utbetalning som följts av ett beslut om återbetalning för att en sanktionsavgift ska utgå. Utredningen motiverar detta med att ett strikt krav utan dessa begränsningar kan slå hårt mot den enskilde och att ett system som knyts till förfarandet för återkrav av felaktiga utbetalningar är kostnadseffektivt. Synpunkterna är befogade och regleringen vållar inga problem då det avser oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att uppfylla en anmälningsskyldighet som inte begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, eftersom dessa aldrig kan utgöra bidragsbrott. Annorlunda är det om lämnandet av de oriktiga uppgifterna eller underlåtenheten att uppfylla en anmälningsskyldighet begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Enligt utredningens förslag kommer sådana uppgifter, om de lett till en felaktig utbetalning, innebära att en sanktionsavgift ska utgå. Om de å andra sidan upptäckts av myndigheten och någon felaktig utbetalning därför inte skett ska de leda till en anmälan om bidragsbrott (se särskilt på s. 181 att denna situation nämns som en typsituation då särskilda skäl för anmälan föreligger).

En dom avseende bidragsbrott måste anses mer ingripande än en sanktionsavgift. Domar registreras i belastningsregistret vilket innebär att en dom avseende bidragsbrott kan få andra efterverkningar än en sanktionsavgift. Att samma typ av uppgiftslämnande kan få en värre följd då en felaktig utbetalning inte skett än då den skett är ur straffrättslig synvinkel inte proportionerligt. Denna fråga bör därför utredas vidare i den fortsatta beredningen.

Sanktionsavgiftens storlek

Åklagarmyndigheten har inte någon invändning mot att sanktionsavgiften bestäms till 25 procent av det återkrävda beloppet och delar bedömningen att det bör införas ett minimi- och maximibelopp. Det synes rimligt att knyta an dessa belopp till prisbasbeloppet men det kan övervägas om minimi- och maximibeloppet för en juridisk person ska vara högre än för en fysisk person. Sanktionsavgiften bör vara kännbar och då en juridisk person inte kan bli föremål för en anmälan om brott är kopplingen som görs i utredningen till olika belopp avseende dagsböter eller grovt bidragsbrott inte lika naturlig som för en fysisk person.

Då det gäller utformningen av bestämmelserna i de båda lagarna bör de av tydlighet utformas på ett likalydande sätt, dvs. att det även i socialförsäkringsbalken framgår var prisbasbeloppet regleras.

Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken

Åklagarmyndigheten har tidigare avstyrkt förslaget om en generell bidragsspärr och ställer sig positiv till att utredningen lagt fram ett förslag som är begränsat till den specifika förmån som den enskilde nyttjat eller försökt nyttja.

Åklagarmyndigheten ser dock en risk att den föreslagna regleringen kan leda till dubbla förfaranden, i de situationer där ett beslut om avstängning från en förmån inte kan fattas i samband med ett beslut om sanktionsavgift. Samma omständigheter som utgör skäl för avstängning lyfts i utredningen fram som särskilda skäl för anmälan om brott (se s. 105 och s. 114 jämfört med s. 181-182). I utredningens förslag saknas en reglering avseende förbud mot dubbla förfaranden för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten trots att det konstateras att en avstängning från en förmån är att se som ett straff i Europakonventionens mening. En sådan reglering bör övervägas i den fortsatta beredningen.

Kap. 5 Ändringar i bidragsbrottslagen

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att anmälningsskyldigheten ska begränsas på det sätt utredningen föreslagit. I utredningens förslag finns inga exempel angivna i lagtexten av vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen om det föreligger särskilda skäl. En sådan reglering skulle främja en enhetlig bedömning av vilka handlingar som ska anmälas och göra det mer förutsebart för den enskilde.

I utredningen föreslås att en hänvisning till lagen (2025:000) om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott ska tas in i bidragsbrottslagen (2007:612) för att säkerställa att åklagare inte vidtar åtgärder i de fall då sanktionsavgift har meddelats. Åklagarmyndigheten delar bedömningen att en sådan hänvisning behövs om en sådan lag ska införas och regeln om förbud mot dubbla förfaranden ska placeras där. Det vore emellertid tydligare och mer överskådligt om regeln förs in i bidragsbrottslagen.

Kap. 6 Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift

Utredningen har föreslagit att det ska införas en skyldighet för åklagare att i samband med åtal för bidragsbrott framställa ett alternativt yrkande om sanktionsavgift, för att undvika en ordning där vissa regelöverträdelser blir helt utan sanktion. Frågan behandlades i bidragsbrottsutredningens delbetänkande,

SOU 2022:37, där slutsatsen var att ett samordnat förfarande inte borde införas. Åklagarmyndigheten delar den bedömning som då gjordes.

Åklagarmyndigheten vill särskilt betona att utredningens förslag innebär att sanktionsavgifter som beslutas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan talan om sanktionsavgift som förs av åklagare kommer prövas av allmän domstol. En prövning i två olika domstolsslag kan leda till praxis som inte är enhetlig, vilket inte är önskvärt. Vidare innebär förslaget att åklagare kommer vara skyldiga att föra talan om sanktionsavgift i samtliga bidragsbrottsärenden där det väcks åtal, vilket bl.a. kommer leda till merarbete samt ökade kostnader i form av utbildningsinsatser för åklagare och uppdatering av Åklagarmyndighetens styrdokument och it-stöd. Mot detta ska ställas att de ärenden där det i praktiken kommer bli aktuellt för domstol att fatta beslut om sanktionsavgift kommer vara väldigt få. Åklagarmyndigheten anser inte att behovet av den föreslagna regleringen överväger de nackdelar ett sådant system skulle innebära. Åklagarmyndigheten avstyrker därför förslaget.

Åklagarmyndigheten delar bedömningen att det behöver införas en spärregel för åklagare för att förhindra dubbla förfaranden. Enligt utredningens förslag ska denna regel inte omfatta beslut om avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken. Utredningen motiverar detta med att en avstängning inte är en del av sanktionsväxlingen för överträdelser som orsakar felaktiga utbetalningar och att Europakonventionens förbud mot dubbla förfaranden gäller även utan någon uttrycklig bestämmelse. Åklagarmyndigheten ser dock en risk att åklagare kommer fatta beslut som strider mot förbudet mot dubbla förfaranden utan en spärregel som också omfattar avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken. Som angetts ovan bör spärregeln föras in i bidragsbrottslagen.

Åklagarmyndigheten delar bedömningen att det inte bör införas en särskild åtalsprövningsregel.

Kap. 7 Underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

I konsekvens med vad som angetts ovan avseende förbud mot dubbla förfaranden bör underrättelseskyldigheten för åklagare och Polismyndigheten också omfatta om överträdelsen skulle kunna ligga till grund för ett beslut om avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken.

Om förslaget att åklagare ska föra talan om sanktionsavgift genomförs kommer ett betydande informationsutbyte behöva ske med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Åklagaren kommer behöva information om att ett

återbetalningsbeslut har fattats och vilket belopp som återkrävts. Ett sätt att lösa detta är att införa en bestämmelse om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är skyldiga att lämna denna typ av information i samband med anmälan.

Ett komplement till en sådan bestämmelse kan vara ett register avseende administrativa sanktioner, vilket föreslogs i bidragsbrottsutredningens slutbetänkande, SOU 2023:52. Åklagarmyndigheten anser att ett sådan register, oavsett om åklagare ska föra talan om sanktionsavgift eller inte, skulle främja samverkan mellan de olika myndigheterna. Ett sådant register bör även innehålla beslut om avstängning från en förmån. Åklagarmyndigheten utgår från att frågan kommer belysas i slutredovisningen av uppdraget.

Kap. 11 Konsekvenser

Införandet av ett system med sanktionsavgifter kommer innebära kostnader i form av utbildningsinsatser för åklagare, uppdatering av styrdokument och it-stöd. Om åklagare ska föra talan om sanktionsavgift kommer det innebära merarbete och en omfattande samverkan mellan Åklagarmyndigheten och de andra myndigheterna. Om sanktionsavgifter införs i ett välfärdssystem i taget kommer det under viss tid finnas parallella system avseende hanteringen av bidragsbrott, vilket kommer leda till merkostnader. Dessa aspekter har inte beaktats fullt ut i utredningens kostnadsanalys. Det är angeläget att det följs upp i den fortsatta beredningen.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Johanna Rejdemo Storbjörk. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och vice överåklagaren Katarina Tidén deltagit. Ämnesspecialisten Susanne Öhbom har medverkat i beredningen.

Katarina Johansson Welin

Johanna Rejdemo Storbjörk

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket