

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen (DS 2025:8), S2025/00568

Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till att administrativa sanktioner införs i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. För att myndigheten ska kunna bedriva effektivt kontrollarbete är det angeläget med bra verktyg, vilket myndigheten bedömer att förslaget med administrativa sanktioner innebär. Myndigheten bedömer att det är en betydande fördel att handläggningen av ärenden och utkrävande av ansvar för felaktig uppgift genom sanktionsavgift, hålls ihop för en effektiv och rättssäker hantering.

Pensionsmyndigheten upptäcker löpande felaktigheter både inom ramen för grundhandläggningen och vid kontrollutredningarna samt vid riktade kontroller. Det är viktigt att dessa felaktigheter leder till en konsekvens för den enskilde. Myndighetens polisanmälningar om bidragsbrott leder idag mycket sällan till åtal och fällande dom. När så sker kommer påföljden i normalfallet långt efter att den felaktiga utbetalningen skett. Ett införande av administrativa sanktioner skulle inte bara leda till en snabbare reaktion, utan även till att fler personer skulle få en sanktion. Detta gäller både de som idag polisanmäls, men inte åtalas och fälls för bidragsbrott, och de som idag inte polisanmäls alls. På detta sätt kommer vikten av att lämna korrekta uppgifter bli tydligare vilket förväntas minska de felaktiga utbetalningarna och bidragsbrotten. Förutom att en enskild person kan påföras en sanktion, som är att jämföra med ett straff och som bör ha en handlingskorrigerande effekt för den personen, kan förfarandet även ha en avskräckande effekt på andra personer som överväger att missbruka välfärdssystemen.

Vissa personer kommer dock inte att avskräckas från fortsatta regelöverträdelser även om de påföras en sanktionsavgift eller polisanmäls. Inom ramen för kontrollverksamheten ser Pensionsmyndigheten att personer vid upprepade tillfällen lämnar felaktiga uppgifter, till exempel om vistelser eller bosättning utomlands. Myndigheten instämmer i utredningens förslag om att stänga av en enskild från en förmån och anser att detta kommer vara ett mycket användbart verktyg inom främst kontrollhandläggningen för att skydda socialförsäkringen mot risken för felaktiga utbetalningar.

Utredningen har inte lämnat något förslag på ett gemensamt register för de administrativa sanktionerna. Pensionsmyndigheten anser att ett sådant register borde finnas för att få en samlad bild över de personer som missbrukar välfärdssystemen,

www.pensionsmyndigheten.se

oavsett utbetalande myndighet. Uppgifterna skulle främst användas inom kontrollverksamheten för att bättre hantera upprepade sanktioner, göra korrekta bedömningar vid nya förseelser, och så långt det är möjligt, upptäcka riskbeteenden innan de leder till felaktigheter. Uppgifterna kan även behövas mellan myndigheter, exempelvis om avstängning beslutas av annan myndighet som påverkar beräkningen av Pensionsmyndighetens förmåner.

Dessutom behöver frågan om omvänd sekretess mellan myndigheter utredas vidare för att myndigheter som huvudregel ska kunna utbyta relevanta uppgifter sinsemellan, främst för att upptäcka och förhindra fel och fusk. Men också för att göra det lättare att göra rätt från början, bland annat genom att kunna hämta korrekta uppgifter redan i ansökningsförfarandet från andra myndigheter. Myndigheternas registerlagstiftningar behöver även utformas på ett likartat sätt, för att kunna hantera dessa nya uppgifter och för att underlätta digitalisering och AI-användning. Pensionsmyndigheten anser att en bred ändamålsbestämmelse ger större utrymme och bättre förutsättningar för myndigheterna att kunna fullgöra sina respektive uppdrag på ett effektivare sätt, och är mer robust över tid.

Så som nämnts ovan kan administrativa sanktioner få en avskräckande effekt. Administrativa sanktioner kan även leda till att personer undviker att söka om en förmån, som de skulle ha rätt till, av rädsla för att göra fel och påföras en sanktion. Det finns också en risk för att pensionärer anmäler ändringar som inte behöver anmälas eller i ökad utsträckning kontaktar myndigheten med frågor, vilket skulle skapa en ökad arbetsbelastning hos myndigheten.

Nedan redogör Pensionsmyndigheten för hur vissa delar i utredningens förslag om administrativa sanktioner skulle påverka enskilda och myndigheten.

3 Administrativa sanktioner i socialförsäkringsbalken

3.2.1 Förutsättningar för sanktionsavgift

Utgångspunkten i förslaget om sanktionsavgift är ett strikt ansvar, vilket innebär att beslut om sanktionsavgift kommer att bli aktuellt i en mycket stor del av myndighetens återkravsärenden.

Majoriteten av Pensionsmyndighetens förmåner betalas ut tills vidare och merparten av de felaktiga utbetalningarna avser förmånen bostadstillägg. Regelverket för bostadstillägg är komplext och flera olika uppgifter används för att beräkna och bedöma rätten till förmånen. Den nuvarande utformningen av reglerna för till exempel bostadstillägg innebär att enskilda har ett stort ansvar för att lämna korrekta uppgifter och anmäla ändrade förhållanden, vilket kan vara svårt att uppfylla. Alla uppgifter kan inte heller inhämtas eller valideras från befintliga offentliga register eller andra myndigheter. Detta leder till stora felkällor och en hög grad av felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndighetens förmånstagare är ofta äldre och de upplever i stor utsträckning att det är svårt att uppfylla den uppgifts- och anmälningsskyldighet som följer av bestämmelser i socialförsäkringsbalken. För att myndigheterna ska kunna hjälpa enskilda att göra rätt och för att en sanktionsavgift utifrån ett strikt ansvar ska vara träffsäkert behöver hela regelverket för förmånerna ses över. Pensionsmyndigheten anser därför att det är av största vikt att en utredning tillsätts för att se över

grundskyddet inom ålderspensionssystemet och att det sker skyndsamt. Det är positivt att Pensionsgruppen aviserat att en utredning ska tillsättas.

Även om strikt ansvar i normalfallet gör det lättare att digitalisera en hantering, är förslaget utformat så att sanktionsavgiften ska kunna sättas ned om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Det kommer att krävas noggranna och individuella bedömningar av om sanktionsavgiften ska sättas ned, bland annat ska det beaktas om felaktigheten kan antas bero på ålder, hälsa eller liknande förhållanden eller om sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten. Pensionsmyndigheten saknar normalt uppgift om sådana förhållanden, förutom ålder, vilket betyder att enskilda kommer att behöva åberopa och visa sina individuella omständigheter.

De som på grund av kognitiva utmaningar har svårt att uppfylla sin uppgifts- och anmälningsskyldighet, kan också ha svårt att tillvarata sin rätt genom att åberopa sina individuella omständigheter. Det finns då en tydlig risk att sanktionsavgiften kan träffa ett stort antal förmånstagare som, om Pensionsmyndigheten känt till alla omständigheter, borde fått sanktionsavgiften nedsatt. Pensionsmyndigheten saknar utförliga resonemang om hur sanktionsavgifter kommer att påverka enskilda som inte har agerat medvetet och inte heller kan lastas för att ha varit oaktsamma.

Med hänsyn till förmånstagarnas ålder och komplexiteten i framförallt reglerna om bostadstillägg, finns det även en risk för att Pensionsmyndigheten skulle behöva fatta manuella beslut om nedsättning av sanktionsavgiften i en stor andel av ärendena. Handläggningskostnader riskerar då att inte täckas av inbetalda sanktionsavgifter.

3.2.6 Frivillig rättelse

Pensionsmyndigheten motsätter sig bestämmelsen om frivillig rättelse. Ett frivilligt tillbakaträdande enligt bidragsbrottslagen eller brottsbalken innebär att den enskilde avbryter en brottslig gärning och därmed inte fullbordar brottet. Personen kan ändå dömas för de brott som redan fullbordats. Utredningens förslag innebär istället att en sanktionsavgift inte får beslutas 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. Detta trots att felaktiga utbetalningar kan ha orsakats avsiktligt av den enskilde, pågått under lång tid och uppgått till stora belopp. Syftet med utredningens förslag är att få enskilda att lämna korrekta uppgifter och på så sätt förhindra felaktiga utbetalningar framåt i tiden. Det skulle ändå kunna uppfattas som stötande att den som avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden slipper sanktionsavgift. Detta måste dessutom ställas i relation till att andra förmånstagare kan få en sanktionsavgift utifrån strikt ansvar och utan någon avsikt eller oaktsamhet.

3.3.2 Anmälan om brott och förundersökning och 3.3.3 Åtal för brott

Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens förslag att åklagaren i samband med åtal för brott enligt bidragsbrottslagen även ska framställa ett alternativt yrkande om sanktionsavgift.

Pensionsmyndigheten ska, enligt förslaget, inte få besluta om en sanktionsavgift om en person som lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, omfattas av en förundersökning med anledning av misstanke om brott. Förhindret att besluta om sanktionsavgift gäller även om

förundersökningen avser ett annat brott än enligt bidragsbrottslagen. Åklagarens skyldighet att framställa ett yrkande om sanktionsavgift gäller emellertid enbart om åtal väcks för brott enligt bidragsbrottslagen.

Om åtal väcks för annat brott än enligt bidragsbrottslagen kan därmed varken domstol eller Pensionsmyndigheten besluta om en sanktionsavgift. Om åtalet ogillas kommer den som lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden varken dömas för brott eller påföras en sanktionsavgift trots att agerandet hade kunnat medföra en sanktionsavgift om en polisanmälan inte gjorts. Pensionsmyndigheten menar att detta skulle kunna strida mot syftet med förslaget, nämligen att fler enskilda som orsakar felaktiga utbetalningar får en sanktion. Även om bidragsbrottslagen i konkurrenshänseende har företrädare framför till exempel bedrägeribestämmelserna är det viktigt att åklagare blir uppmärksammade på den här konsekvensen.

3.4.4 Delgivning

Majoriteten av Pensionsmyndighetens kontrollutredningar avser ärenden där den enskilde bosatt sig eller vistats utomlands i sådan omfattning att de inte har haft rätt till någon förmån. De felaktiga utbetalningarna kan ha pågått under lång tid och rör då sammanlagt stora belopp. Förundersökningarna avseende dessa ärenden läggs oftast ned av de brottsutredande myndigheterna eftersom personen inte längre befinner sig i Sverige. Detta trots att polis och åklagare torde ha bättre förutsättningar att komma i kontakt med personen än vad Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har. Ett beslut om sanktionsavgift för en utlandsbosatt person skulle i de flesta fall vara eller bli verkningslöst eftersom möjligheterna till delgivning av underrättelse om beslut samt indrivning skulle vara begränsade. I praktiken blir gärningarna då så gott som sanktionsfria. Pensionsmyndigheten anser att det är viktigt att en utredning gällande förbättrade möjligheter till delgivning tillsätts.

3.5 Avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken

Pensionsmyndigheten instämmer i förslaget om avstängning från en förmån. För att en avstängning av en förmån ska få avsedd effekt behöver dock bestämmelserna om avstängning kompletteras med bestämmelser som hindrar att enskilda kompenseras med en högre eller annan förmån hos den myndighet som beslutar om avstängningen eller hos annan myndighet. Pensionsmyndigheten saknar resonemang om, och i så fall hur, en avstängning av en förmån ska påverka beräkningen av en annan förmån.

Vid beräkning av bostadstillägg ska exempelvis samordning ske med ett av Försäkringskassan beviljat bostadsbidrag. Vid beräkning av äldreförsörjningsstöd ska både bostadstillägg och bostadsbidrag beaktas som inkomst. Ovan nämnda förmåner är fristående förmåner. Det innebär att ingen av förmånerna är en förutsättning för att få någon av de andra (resonemanget under 3.5.4 om så kallade följdförmåner är alltså inte tillämpligt). Om Försäkringskassan beslutar om avstängning av bostadsbidraget, som då påverkar beräkningen av bostadstillägget, skulle det kunna leda till kompensation i form av högre bostadstillägg genom att bostadsbidraget inte längre beaktas. På samma sätt skulle enskilda kunna kompenseras med äldreförsörjningsstöd eller ett högre äldreförsörjningsstöd vid avstängning av bostadstillägg eller bostadsbidrag. Det finns även andra situationer där liknande problem uppstår.

Pensionsmyndigheten efterfrågar även tydlig vägledning och lagstöd för hur samordningen i sådana situationer ska hanteras. För att kunna ta hänsyn till andra

myndigheters beslut om avstängning behövs dessutom ett gemensamt register över sådana beslut.

5 Ändringar i bidragsbrottslagen

5.2 Begränsning av anmälningsskyldigheten

Enligt utredningens förslag ska Pensionsmyndigheten endast göra en polisanmälan om det kan misstänkas att ett grovt bidragsbrott har begåtts. Misstanke om andra bidragsbrott, exempelvis sådana som inte är grova, ska få anmälas om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen om särskilda skäl ska tillämpas restriktivt.

Varje enskild felaktig utbetalning ses oftast som ett brott – det är sällan flera utbetalningar tillsammans bedöms som ett grovt bidragsbrott. De enskilda utbetalningarna från Pensionsmyndigheten uppgår inte rent beloppsmässigt till den nivå som krävs för att anses som ett grovt bidragsbrott. Ärendena innehåller dessutom sällan andra kvalificerande omständigheter. Det är däremot relativt vanligt förekommande att det i Pensionsmyndighetens kontrollärenden förekommer felaktiga utbetalningar som skett vid upprepade tillfällen, som pågått under en betydande tidsperiod och med ett sammanlagt betydande belopp. Sådana ärenden skulle kunna falla in under bestämmelsen om särskilda skäl men eftersom dessa utgör en stor andel av de ärenden Pensionsmyndigheten polisanmäler idag skulle den i så fall inte fungera som en restriktivt använd ventil utan tillämpas i stor omfattning. Begränsningen av anmälningsskyldigheten kan därmed leda till att Pensionsmyndigheten i princip inte kommer kunna anmäla några bidragsbrott. Detta i sig kan resultera i att maximibeloppet för sanktionsavgiften kan behöva tillämpas i många ärenden.

6 Möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift

6.2 Förbud mot dubbla förfaranden

Enligt utredningen ska ett beslut om avstängning inte främst syfta till att straffa den enskilde utan till att skydda det allmänna och socialförsäkringen mot risken för felaktiga utbetalningar avseende den aktuella förmånen. Pensionsmyndigheten anser inte att det är rimligt att det saknas möjlighet att stänga av en person från en förmån när en polisanmälan har gjorts avseende agerandet som motiverar en avstängning. En möjlig effekt är att myndigheterna väljer att besluta om sanktionsavgift istället för att göra en polisanmälan, trots att en polisanmälan skulle vara motiverad, i syfte att kunna besluta om avstängning.

6.4.3 Hantering av sanktionsavgift som beslutats i ett mål om bidragsbrott

Enligt utredningens förslag behöver det inte införas någon bestämmelse som ska reglera överlämning av beslutad sanktionsavgift i ett mål om bidragsbrott från en domstol till Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten delar inte utredningens bedömning utan anser att det bör finnas ett uttryckligt stöd i 108 a kap. 13 § socialförsäkringsbalken eftersom det annars kan finnas risk för att Försäkringskassan bedöms inte ha stöd för denna typ av verkställighet.

7 Underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

7.3 Underrättelseskyldighet för domstolar

I enlighet med utredningens förslag ska domstolar underrätta Försäkringskassan om en dom eller ett beslut i ett mål om bidragsbrott där domstolen prövat åklagarens yrkande om administrativ sanktionsavgift. Pensionsmyndigheten anser att domstolens underrättelseskyldighet även ska gälla Pensionsmyndigheten i mål om bidragsbrott för myndighetens förmåner eftersom uppgiften kan behövas vid bedömning av kommande ärenden om sanktionsavgift och/eller avstängning samt i kontrollverksamheten.

8 Integritetsskyddsfrågor

8.4 Befintlig reglering och behov av ny reglering

I utredningen anges att det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som förslagen medför och att det därför saknas behov av ny reglering med hänvisning till artikel 6.1 punkterna c och e samt artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Förslaget om administrativa sanktioner innebär att Pensionsmyndigheten kommer att behöva behandla personuppgifter bland annat för att påföra en sanktionsavgift. En sådan sanktionsavgift är enligt Europakonventionen att jämställa med ett straff. Dataskyddsförordningen omfattar emellertid inte personuppgiftsbehandling i syfte att verkställa straffrättsliga påföljder. I sådana situationer är i stället brottsdatalagen (2018:1177) tillämplig.

Även om sanktionsavgifterna inte är att jämställa med straff enligt svensk lagstiftning önskar Pensionsmyndigheten mot denna bakgrund ett förtydligande av om de angivna artiklarna i dataskyddsförordningen verkligen kan utgöra grund för de aktuella personuppgiftsbehandlingarna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av verksamhetsutvecklare Jenny Helge Blom. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Biljana Lajic och chefsjurist Lena Aronsson deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Jenny Helge Blom