

Regeringskansliet
Socialdepartementet

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

S2022/02964

Generella synpunkter

Hovrätten ställer sig positiv till utredningens strävan efter att ersätta straffrättsliga sanktioner med ett administrativt sanktionssystem. Det skulle kunna leda till att rättsväsendet avlastas och att fokus kan läggas på de mer svårutredda brotten. Hovrätten anser dock att det finns flera svårigheter med utredningens förslag i denna del och avstyrker därför att det läggs till grund för lagstiftning.

Utredningen föreslår att sanktionsavgift ska kunna tas ut av den enskilde även om denne inte agerat med uppsåt eller oaktsamhet. Den enskilde kommer alltså ha ett strikt ansvar för felaktiga utbetalningar. Att grunda repressiva åtgärder på ett strikt ansvar är endast försvarbart i mycket speciella fall. Det förutsätter bland annat att man kan utgå från att de allra flesta felaktiga utbetalningar beror på omständigheter som kan läggas den enskilde till last utifrån dennes individuella förutsättningar. Hovrätten är inte övertygad om att så är fallet genomgående för den mängd förmåner som förslaget avses bli tillämpligt på. Det kan därför ifrågasättas om den föreslagna lösningen är rimlig. Enskilda skulle kunna drabbas orimligt hårt av strikt ansvar, bland annat när det gäller fel som beror på att bidragstagaren har missuppfattat vilka krav på uppgiftslämnande eller skyldighet att anmäla som gäller i det enskilda fallet. Hotet om att påföras en sanktionsavgift fyller inte heller någon som helst funktion för att förebygga sådana felaktigheter som den enskilde inte förstår att han eller hon gör sig skyldig till.

Utredningens förslag innebär att påförande av sanktionsavgift och återkrav av ett felaktigt utbetalat bidrag kan komma att hanteras i

skilda förfaranden både hos bidragsgivaren och i domstol. En sådan ordning riskerar att leda till orimliga resultat och framstår därtill som svärmotiverad från ett processekonomiskt perspektiv.

Enligt utredningens förslag ska beslut om sanktionsavgift kunna överklagas inom tre veckor från att den enskilde fick del av beslutet. Samtidigt skulle en fråga om återkrav kunna komma under prövning i domstol varvid ställning ska tas till om någon felaktig utbetalning har gjorts. Beslutet om sanktionsavgift, som då har grundats på samma omständigheter, skulle i ett sådant fall kunna ha fått laga kraft innan frågan om återkrav slutligt prövats. Det finns därvid en risk att domstolarnas prövning faller ut på skilda sätt. Utredningen har inte lämnat något förslag på hur en sådan situation ska lösas. Det framstår också som orimligt att en enskild för att kunna tillvarata sina rättigheter kan behöva driva två parallella domstolsprocesser om samma sak.

Slutligen ifrågasätter hovrätten om det kan säkerställas att samtliga de myndigheter och arbetslöshetskassor som enligt förslaget skulle få rätt att påföra sanktionsavgifter har den kompetens som krävs för att på ett tillräckligt rättssäkert sätt fatta sådana beslut. Med hänsyn till ovanstående avstyrker hovrätten alltså förslaget i dess nuvarande form. Om förslagen ändå skulle genomförs vill hovrätten lämna följande synpunkter. Hovrättens har, utifrån de intressen som hovrätten har att bevaka inte någon erinran mot de övriga förslag som utredningen har lämnat.

Förslaget till lag (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

I 5 § finns en bestämmelse som undantar vissa subjekt från sanktionsavgift. Enligt 3 § i förslaget kan dock avgift bara tas ut av den som lämnat uppgift eller underlåtit att fullgöra en anmälningsskyldighet. Den kan därför ifrågasättas om undantagsregeln i 5 § behöver hänvisa till 3 §. Orden ”avses i 3 §” i paragrafens första stycke bör alltså kunna utgå. Om det ändå skulle behöva anges från vem som sanktionsavgift inte får tas ut blir lagregelns innehåll tydligare om det skrivs ut att undantaget avser den som lämnat en uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet.

Enligt 9 § andra stycket ska sanktionsavgiften bestämmas till 25 procent av det underlag som anges i första stycket. Rent teoretiskt kan en avgift bli mindre än 100 kronor utifrån de resonemang som förs i betänkandet om låga belopp som underlag för sanktionsavgift. Hovrätten anser att ytterligare överväganden behöver göras om det ska

förskrivas att sanktionsavgiften alltid bör uppgå till ett visst lägsta belopp alternativt bortfalla.

Av 10 § andra stycket framgår vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om sanktionsavgiften ska sättas ner. I punkten 2 anges att det särskilt ska beaktas om oskäligt lång tid har gått efter att den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig, utan att denne kan lastas för dröjsmålet. Hovrätten ifrågasätter om detta i stället inte ska gälla ifrån när överträdelsen begicks.

När det gäller 13 § andra stycket anser hovrätten att en lämpligare ordning skulle vara att införa en mer renodlad preskriptionsbestämmelse. Denna skulle kunna utformas så att en sanktionsavgift inte får beslutas om det har gått mer än fem år sedan överträdelsen. En sådan bestämmelse skulle lämpligen tas in i en egen paragraf.

I 14 § anges att beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt författningskommentaren till denna bestämmelse innebär detta att både beslut om att ta ut en sanktionsavgift och beslut om att helt sätta ner en sanktionsavgift är överklagbara. Det kan ifrågasättas om det inte är lämpligare att skriva ut det sistnämnda i lagtexten.

Av allmänna regler följer att beslut som får överklagas ska överklagas inom tre veckor från delfäendet. För att det ska vara klart när avgiften får drivas in bör det säkerställas att beslutet fått laga kraft. Det bör därför övervägas om beslut om sanktionsavgift ska delges den som beslutet rör.

Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Det förslagna nya andra och tredje styckena i 6 § reglerar på ett uttömmande sätt hur de i första stycket angivna aktörerna ska, respektive får, anmäla brott enligt bidragsbrottslagen. Bestämmelsen i första stycket som innebär att alla brott ska anmälas blir därvid missvisande. För att förtydliga vad som ska gälla framdeles bör därför första och andra stycket arbetas ihop, så att det blir tydligt att skyldigheten att anmäla brott endast omfattar brott enligt 3 § samt andra brott som avser ett värde överstigande ett halvt basbelopp.

Avslutande synpunkter

Om förslagen skulle införas noterar hovrätten att de enskilda beslutsfattarna kommer att behöva göra vissa bedömningar som emellanåt kan vara svåra, exempelvis om det förelegat konkret fara för att den oriktiga uppgiften hade kunnat leda till felaktig utbetalning. Ett annat exempel på en svår bedömning är vad som utgör ett obetydligt belopp

inom respektive bidragstyp. Sådana bedömningar ställer höga krav på de enskilda beslutsfattarna. Det är därför viktigt att det finns tydliga styrdokument som bidrar till att en enhetlig rättstillämpning uppnås.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Anders Perklev, hovrättsrådet Sven Johannisson och tf. hovrättsassessorn Klara Lundh, föredragande.

Anders Perklev

Klara Lundh