

2022-10-07

Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLMJoakim Lindström  
072-601 16 15  
Joakim.Lindström@tco.se

## Yttrande över delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott

S2022/02964

TCO har fått möjligheten att yttra sig över 2021 års bidragsbrottsutrednings delbetänkande Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37).

### Övergripande synpunkter

TCO vill inledningsvis slå fast att bidragsbrott mot välfärdsystemen riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. Det krävs därför att rätt ersättning kommer rätt person eller företag till del för att upprätthålla legitimiteten för systemen. Bidragsbrott behöver alltså förebyggas, upptäckas och beivras. Men det är också viktigt för legitimiteten att de enskildas rättssäkerhet värnas, inte minst när det gäller beslut om sanktioner.

TCO instämmer i bedömningen att det finns flera fördelar med att införa en sanktionsavgift, till exempel att resurser kan frigöras från polis och åklagare som kan användas bättre mot grövre förseelser och att en snabbare reaktion mot regelöverträdelser blir möjlig. TCO ser också en fördel med att sanktionsavgift kan tas ut av både fysiska och juridiska personer eftersom en växande andel av regelbrotten inom välfärdssystemens begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform.

TCO anser likt utredningen att det finns ett behov av kontrollåtgärder och framför allt förebyggande åtgärder i aktuella system. Helst ska hen som hamnar i en situation att de behöver välfärdens försäkrings- och stödsystem uppleva att regelverken är lätta att förstå, hanteringen översiktlig, de formliga kraven är tydliga och hanterliga, samt att incitamenten i regelkonstruktionen är realistiska. Om utredningens förslag om sanktionsavgift genomförs bör åtgärder som ökar den enskildes möjligheter att göra rätt vara på plats innan bestämmelserna träder i kraft.

TCO avstyrker utredningens förslag om arbetslöshetsförsäkring och vad gäller möjligheten att ompröva eller överklaga beslut om sanktionsavgift som enligt vår mening, om förslagen genomförs, inte kommer att innebära ökad tydlighet utan tvärtom kommer innebära svårigheter för enskilda att förstå de beslut som fattas och hur de ska värna sina rättigheter.

TCO ser också behov av utökade möjligheter att sätta ned sanktionsavgifter i det enskilda fallet samt av en kompletterande konsekvensanalys för hur förslaget om sanktionsavgift över lag påverkar den enskilde fysiska personen.

Nedan utvecklar TCO sina synpunkter i de fall de avviker från utredningens bedömning eller förslag för respektive avsnitt.

### **8.2.2 Ett system med sanktionsavgifter bör införas Arbetslöshetsförsäkringen**

TCO ser stora svårigheter med förslaget om sanktionsavgift i arbetslöshetsförsäkringen eftersom det innebär att två sanktionssystem ska finnas parallellt med varandra utan att i praktiken vara fullt samordnade. TCO avstyrker därför förslaget i denna del. TCO menar att utredningens redogörelse inte ger en komplett beskrivning av flera omständigheter i det befintliga systemet samtidigt som utredningen inte adresserar alla komplikationer med sitt förslag. TCO har följande invändningar:

- Innebörden av bestämmelserna i lagen om arbetslöshetskassor (LAK) om uteslutning och i lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) är att den enskilde går miste om ersättning som hen annars skulle ha haft rätt till. I tidigare förarbeten till vad som delvis är nuvarande bestämmelser framhålls att syftet är att ”på ett kraftfullt sätt [...] markera mot de personer som fuskar sig till ersättning” (SOU 1996:150 s. 149). TCO menar att befintliga bestämmelser definitivt framstår som ett straff för den enskilde ersättningstagaren.
- En arbetslöshetskassas beslut om uteslutning eller frånkännande är i allra högsta grad en reaktion på en konstaterad överträdelse. Ofta åtföljs besluten av ett återkrav av ersättning som har betalats ut felaktigt vilket för den enskilde kan antas ytterligare understryka reaktionen på överträdelsen.
- Effekterna av en uteslutning eller ett frånkännande varierar stort beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet. Ett beslut om uteslutning och frånkännande kan, som utredningen anför, till exempel helt sakna praktisk betydelse om den enskilde har arbete eller av annat skäl saknar behov av arbetslöshetsersättning. TCO vill i detta sammanhang understryka att det i andra fall där den enskilde har behov av arbetslöshetsersättning – som är minst lika sannolikt som att hen inte skulle ha behov av ersättning – kan sanktionen vara ytterst ingripande. Det kan till exempel vara när den enskilde blir arbetslös på nytt i nära anslutning till ett beslut om sanktion eller begår en överträdelse som rör ett mindre antal dagar som hen har ansökt om ersättning för.

- Det saknas även en närmare konsekvensanalys av hur ett eventuellt införande av sanktionsavgifter drabbar den enskilda.

Utredningen anför att införandet av en sanktionsavgift på arbetslöshetsförsäkringens område inte innebär en dubbelbestraffning och att det är möjligt enligt gällande bestämmelser. TCO menar att även om det skulle vara möjligt att införa en sanktionsavgift kan frågan ställas om det är lämpligt med dubbla sanktionssystem i arbetslöshetsförsäkringen. Det saknas dessutom en motivering till varför det behövs dubbla sanktionssystem i just arbetslöshetsförsäkringen. TCO:s uppfattning är att arbetslöshetsförsäkringen utgör ett ekonomiskt stöd för den försäkrades försörjning och återkrav och arbetslöshetsförsäkringens eget sanktionssystem – och sanktionsavgift – bli oskäligt och oproportionerligt drabbande för den enskilde.

Utredningen tycks resonera om komplikationerna med dubbla system när det gäller nedsättning av en sanktionsavgift, till exempel nämner utredningen att det ”kan [...] finnas anledning att överväga att sätta ner en avgift i dessa fall, för att undvika att den samlade sanktionen framstår som oproportionerligt hård. I en situation där någon blir föremål för flera administrativa sanktioner samtidigt anser vi att det ligger nära till hands att se det som att avgiftens storlek inte står i rimlig proportion till felaktigheten”. (s. 525)

Om man redan nu ser att de samlade sanktionerna för arbetslöshetsförsäkringen riskerar att bli oproportionerliga så anser TCO att det sannolikt är onödigt och omotiverat att införa sanktionsavgifter i arbetslöshetsförsäkringen. Att ändå införa sanktionsavgifter och i stället öppna upp för reducerad avgift ökar bördan, dels för den enskilde ersättningstagaren, dels för arbetslöshetskassan som måste pröva en massa ärenden som lätt hade kunnat undvikas genom att undanta arbetslöshetsförsäkringen från början.

TCO:s uppfattning är att om det trots ovan nämnda bedöms vara motiverat med dubbla sanktionssystem i arbetslöshetsförsäkringen så behöver frågan analyseras närmare. Till exempel vill TCO anföra följande:

- Det behövs en närmare analys av hur den föreslagna sanktionsavgiften förhåller sig till det befintliga sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen. Detta berörs i korthet i samband med nedsättning av sanktionsavgift i utredningen för en person som har uteslutits som medlem eller fränkants ersättning. Det är inte helt klart hur bedömningen ska ske i praktiken, till exempel om det rör sig om hel eller partiell nedsättning och om effekterna av

uteslutningen eller fränkännandet för den enskilde ska tillmätas betydelse eller om det rör sig om en mer schablonmässig nedsättning. Som tidigare nämnts kan effekterna för den enskilde variera stort från fall till fall beroende av en mängd olika omständigheter.

- Om nedsättning av sanktionsavgiften ska ske regelmässigt enligt utredningens resonemang kan följderna uppfattas som inkonsekventa. Till exempel kan en person som utesluts eller fränkänns av en arbetslöshetskassa men som har ett arbete, slippa sanktionsavgift och enbart få en ”verkningslös” sanktion i form av uteslutning eller fränkännande. Den som av misstag har orsakat att ersättning lämnats felaktigt (som inte kan bedömas som grovt vårdslöst) får däremot en sanktionsavgift och drabbas då i praktiken hårdare trots att dennes agerande egentligen är mindre allvarligt.
- Om nedsättning av sanktionsavgiften ska ske med beaktande av de faktiska effekterna för den enskilde av uteslutningen eller fränkännandet är frågan hur detta ska gå till i praktiken. Det är först när det har förflutit lång tid – vid uteslutning minst ett år – som det går att avgöra hur den enskilde har påverkats av uteslutningen eller fränkännandet. Vid tidpunkten då beslutet om sanktionsavgift ska fattas lär möjligheterna att bedöma verkningarna för den enskilde av en uteslutning eller ett fränkännande vara mycket begränsade. Här bör inflikas att handläggningen av beslut om sanktionsavgift ska ske utan oskäligt dröjsmål.
- Arbetslöshetsförsäkringen kritiserar ofta för att vara ett lapptäcke av olika omstöpningar och för att vara oöverskådlig för den enskilde. Om två sanktionssystem ska gälla parallellt i arbetslöshetsförsäkringen så behöver sanktionerna hänga samman och verka i samma riktning på ett genomtänkt vis.

Sammantaget är det TCO:s uppfattning att om den föreslagna sanktionsavgiften trots allt ska införas i arbetslöshetsförsäkringen behöver det genomföras en översyn av sanktionssystemen i arbetslöshetsförsäkringen för att skapa ett samlat grepp. Det saknas, menar TCO, tillräckliga argument för att ha två parallella sanktionssystem i arbetslöshetsförsäkringen och det är inte tillräckligt att konstatera att arbetslöshetsförsäkringen redan idag skiljer sig från andra system med det befintliga sanktionssystemet och hanteringen enligt bidragsbrottslagen. Om den föreslagna sanktionsavgiften ändå införs behöver det befintliga sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen ses över och samordnas fullt ut med regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Se även TCO:s kommentarer under avsnittet om omprövning och tidsfrister för överklagande.

### **Särskilt om förmåner där ändrade förhållanden beror på yttre omständigheter eller i hög grad är en bedömningsfråga**

Enligt förslaget ska sanktionsavgift även kunna påföras den enskilde när denne inte har anmält ändrade förhållanden som har påverkan på rätten till en viss förmån eller ersättning. Ändrade förhållanden kan uppstå av fler olika omständigheter, såsom att den enskilde flyttar, börjar arbeta eller får en högre inkomst.

Ändrade förhållanden kan också uppstå av yttre omständigheter som ligger helt utanför den enskildes kontroll eller agerande. Ett exempel är rätten till arbetsskadelivränta, där den enskilde kan ha fått för mycket i ersättning till följd av att inkomsten före skadan räknas upp på ett annat sätt än inkomsten efter skadan. De försäkrade har i många fall inte fått några betydande inkomstökningar i det yrke som hen har efter skadan utan det har varit fråga om sedvanliga löneökningar. Återkravet och indragningen/sänkningen av livräntan uppkommer i dessa fall till följd av att dessa sedvanliga löneökningar har jämförts med de schablonökningar (indexeringstalet) som hens inkomst före skadan räknats upp med för motsvarande år. Om inkomsten före skadan hade räknats upp på samma sätt som inkomsten efter skadan, dvs i enlighet med faktiska lönehöjningar, hade resultatet många gånger blivit att hen inte fått för mycket i ersättning alternativt att återkravet blivit betydligt lägre och livräntan hade fått behållas.

Huruvida förhållanden har förändrats på ett sätt som är relevant för den enskildes rätt till ersättning, och därmed grund för en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, kan också i hög grad vara en fråga som kräver komplexa bedömningar utifrån en god kännedom om regelverket. Vad gäller återkrav av sjukersättning kan det exempelvis handla om att Försäkringskassan gör bedömningen att medlemmen, genom ett ideellt engagemang på fritiden, har en viss arbetsförmåga och därmed bedöms ha fått för mycket i ersättning. Här har den enskild varken förstått att hen skulle anmäla en utökad arbetsförmåga och att hen varit överkompenserad, vilket leder till att den enskilde drabbas av både indragning/sänkning av sjukersättningen och återkrav.

TCO anser att det vid beslut om nedsättning av sanktionsavgiften också bör beaktas om den oriktiga uppgiften härrör från ändrade förhållanden som beror på yttre omständigheter eller där det i hög grad är en bedömningsfråga för den enskilde, se nedan.

### **8.9 Nedsättning av sanktionsavgiften**

TCO anser att förslaget till 10 § om olika skäl till *nedsättning* behöver utvidgas jämfört med förslaget och ges större utrymme och omfatta fler situationer.

TCO konstaterar att utredningen föreslår att sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit oaktsam. Ett sådant strikt ansvar innebär ett ökat sanktionstryck. Med ett strikt ansvar finns en uppenbar risk att enskilda uppfattar det som att de straffas även när de har försökt att göra rätt och även om man varit omedveten om att man har gjort fel. Det kan av de enskilt drabbade upplevas som både orättfärdigt och orättvist. Utredningen gör gällande att den enskildes rättssäkerhet är tillgodosedd genom förslagets möjlighet för den enskilde att i vissa fall kunna begära att sanktionsavgiften helt eller delvis ska sättas ned. TCO är inte övertygat om att det är tillräckligt varken enligt svensk praxis eller enligt Sveriges internationella åtaganden. TCO anser att det därför bör övervägas om det inte ska finnas ett utrymme för nedsättning i situationer där en felaktig utbetalning inte har skett till följd av den enskildes oaktsamhet eller uppsåt.

Det bör åtminstone beaktas om den oriktiga uppgiften härrör från ändrade förhållanden som beror på yttre omständigheter eller där det i hög grad är en bedömningsfråga för den enskilde.

Nedsättning bör även kunna baseras på ett mer allmänt oskälighetsresonemang utifrån en ekonomisk utsatt situation som uppstår för den enskilde.

Dessutom saknar TCO ett närmare resonemang om grunderna för *eftergift* vid återkrav i förhållande till de föreslagna reglerna om nedsättning av sanktionsavgiften. Utredningen konstaterar att beslut fattas på olika grunder och resonerar inte om hur till exempel en myndighet ska bedöma ett ärende där det finns utrymme för eftergift av ett återkrav och där samma förseelse är aktuell för sanktionsavgift.

Frågan kan ställas om eftergift av återkrav ska bedömas självständigt från nedsättning av sanktionsavgiften. Värt att notera är att arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan lägger stor vikt vid den enskildes ekonomiska situation när de bedömer om de ska bevilja eftergift av ett återkrav. För att det inte ska uppstå situationer där till exempel Försäkringskassan gör helt olika bedömningar av eftergift och nedsättning, som kan vara svåra för en enskild att sätta sig in i, också av den anledningen kan det vara rimligt att överväga om det bör införas fler grunder för att sätta ned sanktionsavgiften.

TCO noterar i sammanhanget att sanktionsavgift inte ska tas ut om felaktigheten som lett till för stor ersättning utbetalats beror på en myndighet. TCO vill här betona att detta i första hand ska vara något som myndigheten *ex officio* beaktar, dvs utan att den enskilde behöver åberopa det. Det ska dessutom i andra hand kunna begäras i det yttrande som den enskilde ska få möjlighet att inge före beslutet om sanktionsavgift men det måste *även* kunna göras vid ett senare överklagande och detta även om det inte åberopats tidigare i ärendet.



### **8.13.4 Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga**

TCO avstyrker utredningens förslag och anser att bestämmelser om omprövning och överklagande ska samordnas med bestämmelserna i respektive underliggande stöd- eller förmånssystem.

TCO delar inte utredningens uppfattning om vikten av att en överträdelse ska mötas av en snabbare reaktion genom sanktionsavgiften väger tyngre än den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att få rätt ifall hen, möjligen på goda grunder, anser att en myndighet eller arbetslöshetskassa har fattat ett felaktigt beslut om sanktionsavgift.

TCO ser en risk för att olika överklagandefrister för flera beslut som har fattats för samma överträdelse riskerar att vara svårförståeligt för den enskilde. Det stärker inte förtroendet för samhället, och inte heller för rättssäkerheten eftersom det i stället finns en risk för att det uppfattas som att det blir ”svårt att få rätt” för att parafasera frasen ”lätt att göra rätt”. TCO vill betona att de flesta av de välfärdssystem som omfattas av förslaget har en grundläggande betydelse för många människors liv och försörjning. Att drabbas av en sanktionsavgift för att till exempel anvisningarna är så oklara att man av misstag gör fel vid ansökan eller vid överklagan eller att man missar att anmäla en nytillkommen omständighet som är av betydelse för rättigheten långt efter det att man ansökt om den, är inte värdigt en rättsstat som Sverige. Det är viktigt att den enskildes rättssäkerhet upprätthålls på en hög nivå också när det gäller misstanke om bidragsbrott.

Utredningen argumenterar på goda grunder för att beslut om sanktionsavgift ska fattas av den myndighet/arbetslöshetskassa/kommun som fattat beslutet om den underliggande förmånen. Det är då mer rimligt och ändamålsenligt från ett rättssäkerhetsperspektiv att samma ordning gäller för alla delar av hanteringen av samma ärende.

TCO delar inte heller argumentet att omprövning/längre överklagandefrist motverkar syftet med sanktionsavgiften om snabbare reaktion. Överklagandetider på tre veckor i stället för två månader kommer inte att leda till nämnvärt kortare handläggningstider i domstol där handläggningstiderna i dag är orimligt långa i flera förvaltningsrätter.

Förklaringen ligger, menar TCO, inte i överklagandefristens längd utan snarare i andra faktorer som ökad måltillströmning och otillräckliga resurser. Även här måste rättssäkerhetsaspekter för den enskilde särskilt beaktas.

#### TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION

Therese Svanström  
Ordförande

Joakim Lindström  
Utredare

Lise Donovan  
Jurist

Mikael Dubois  
Utredare