

2025-06-19

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Mikael Dubois
0702493238
mikael.dubois@tco.se

Remissyttrande över promemorian Administrativa sanktioner i social- försäkringen (Ds 2025:8).

S2025/00568

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har givits tillfälle att inkomma med yttrande över promemorian *Administrativa sanktioner i socialförsäkringen* (Ds 2025:8). I promemorian redovisas en del av ett större uppdrag att se över 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett administrativt sanktionssystem och förslag om bidragsspärr.

TCO:s inledande synpunkter

De förslag som är föremål för behandling i föreliggande promemoria är baserade på förslag som tidigare har presenterats i betänkandena *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) och *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52). TCO har i sina remissvar på dessa betänkanden understrukt vikten av att motverka välfärdsbrott och systematiskt överutnyttjande och fusk, som tillsammans utgör allvarliga hot mot de allmänna trygghetssystemens funktion och legitimitet. Samtidigt innebär arbetet med att förebygga välfärdsbrott olika avvägningar där det är viktigt att åtgärderna inte på ett oproportionerligt sätt inkräktar på den personliga integriteten eller innebär att trösklarna för att utöva rätten till ersättning blir alltför höga. TCO vill betona att det brottsförebyggande perspektivet inte får innebära att trygghetssystemens ändamålsenlighet tappas bort. Det är något som i sig kan urholka allmänhetens tilltro till trygghetssystemen.

Förslag på sanktionsavgifter har tidigare behandlats i betänkandena SOU 2022:37 och 2023:52, och förslaget på s.k. bidragsspärr, här benämnd avstängning, i betänkandet SOU 2023:52. I remissvaren på dessa betänkanden avstyrkte TCO inte förslagen, men framförde flera synpunkter på deras utformning och angav under vilka förutsättningar betänkandes förslag skulle framstå som rimliga. En del av TCO:s synpunkter har beaktats samtidigt som vissa synpunkter kvarstår och nya har tillkommit.

TCO **avstyrker inte** förslagen i föreliggande promemoria på administrativa sanktionsavgifter i socialförsäkringen eller införandet av möjlighet till avstängning från en förmån i socialförsäkringsbalken. TCO noterar att flera synpunkter på tidigare förslag har tagits om hand i föreliggande promemoria. Samtidigt har TCO ytterligare synpunkter som redogörs för i det följande.

TCO vill särskilt peka på förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen. Promemorian betonar vikten av att prövning av sanktionsavgift och avstängning sker i ett sammanhang i det fall beslutande myndighet överväger båda sanktionerna (s. 113). TCO vill uppmärksamma regeringen på att det är av yttersta vikt att det säkerställs att enskilda inte drabbas av dubbelbestraffning i strid mot Europakonventionen och förutsätter att det nogsamt följs upp att så inte sker om promemorians förslag genomförs.

TCO noterar också att utredningen återkommer i frågan om införandet av sanktionsavgifter inom arbetsmarknadsområdet den 1 november 2025, vilket torde inbegripa frågan om sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringens område. TCO vill därför påminna om de skäl mot en sådan ordning som TCO fört fram i tidigare remissvar och att dessa skäl fortfarande är relevanta.

I promemorian föreslås även införandet av en administrativ sanktionsavgift i det statliga tandvårdsstödet. TCO avstår från kommentarer i denna del.

TCO:s särskilda synpunkter

3.2.1 Förutsättningar för sanktionsavgift

Utredningen föreslår att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift för den som lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att uppfylla uppgifts- eller

anmälningsskyldigheten. Sanktionsavgift ska kunna påföras både fysisk och juridisk person. Förutsättningar för sanktionsavgift är att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har lett till en felaktig utbetalning till den enskildes förmån, den felaktiga utbetalningen omfattas av ett beslut om återbetalning som avser den som lämnat den felaktiga uppgiften eller underlåtit att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten (s. 56).

TCO ser positivt på utredningens förslag. Att beslut om återbetalning är en förutsättning för sanktionsavgift är rimligt. Därigenom läggs bevisbördan på den myndighet som beslutar om återbetalning, vilket skapar förutsättningar för en rättssäker prövning av om sanktionsavgift ska påföras den enskilde (s. 59).

Samtidigt vill TCO när det gäller kopplingen mellan beslut om återbetalning och beslut om sanktionsavgift betona att det är viktigt att de inte klumpas ihop. Det måste vara tydligt för den enskilde att återbetalning, och eventuell nedsättning eller eftergift av denna, först prövas för sig och att sanktionsavgift, och eventuell nedsättning av denna, därefter prövas för sig utifrån de kriterier som gäller för detta. TCO tolkar också utredningens förslag som att nedsättning av sanktionsavgift är möjlig även om återbetalningen inte blivit nedsatt, men inte det omvända.

TCO noterar också uppskattande att utredningen för ett resonemang kring vikten av att konsekvenserna av att lämna oriktig uppgift, eller underlåtenhet att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten, ska vara förutsägbara för den enskilde och att den enskilde måste uppmärksammas på vilka uppgifter som ligger till grund för beslut om förmån (s. 61f). Att utredningen betonar att hänsyn ska tas till den enskildes svårigheter att lämna riktiga uppgifter och uppfylla sina skyldigheter, och betonar myndigheternas service- och utredningsskyldighet – och att brister i uppfyllandet av denna skyldighet kan vara skäl att helt eller delvis sätta ned sanktionsavgiften – är mycket välkommet (s. 65f).

TCO anser också att det är rimligt att en sanktionsavgift, i och med kopplingen till återbetalning, endast kan bli aktuell om de oriktiga uppgifterna eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten har resulterat i en felaktig utbetalning (s. 68). Enligt tidigare förslag kunde sanktionsavgift påföras även när oriktiga uppgifter eller underlåtenhet *kunde* resultera i felaktig utbetalning (SOU 2022:37, s. 456 och 460f).

Utredningen föreslår också att sanktionsavgift inte ska påföras den som på eget initiativ rättar oriktig uppgift eller i efterhand uppfyller uppgifts- eller anmälningsskyldighet (s. 83f). Detta förutsätter dock att enskilda har en rimlig möjlighet att rätta en oriktig uppgift eller uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet som försummats.

Exempelvis har TCO till Försäkringskassan tidigare påpekat svårigheter för enskilda med livränta att lämna nya inkomstuppgifter till Försäkringskassan, vilket riskerade att resultera i återkrav. Detta ska nu ha åtgärdats, men understryker vikten av välfungerande system för att på ett enkelt sätt kunna lämna uppgifter och anmäla förändringar.

3.2.4 Storlek på sanktionsavgift

Utredningen förslår att sanktionsavgiften ska vara 25 procent av det återkrävda beloppet vid återbetalning, men minst 4 procent och max 125 procent av prisbasbeloppet det år beslut om avgift fattas (s. 71).

TCO tillstyrker utredningens förslag. Att ange minimibelopp och maximibelopp som baseras på aktuellt prisbasbelopp är en rimlig konstruktion. Samtidigt bör det framhållas att en sanktionsavgift med maxbeloppet 73 500 kr (angivna maximibeloppet med dagens prisbasbelopp) är ett mycket högt belopp som kan bli väldigt betungade. Särskilt för dem som ersättning från trygghetssystemet utgör grunden för försörjningen kan sanktionsavgift utöver återkrav innebära stora ekonomiska svårigheter. Man måste i detta sammanhang även beakta att en hög sanktionsavgift kan drabba personer som redan har blivit mycket tungt skuldsatta till följd av ett återkrav grundat på ett strikt återbetalningsansvar och utan att det förelegat uppsåt eller grov oaktsamhet.

3.2.5 Nedsättning av sanktionsavgift

Utredningen föreslår att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det är oskäligt att ta ut denna med fullt belopp. Vid bedömning ska det särskilt beaktas om det finns skäl som relaterar till hälsa, ålder eller liknande, om det gått oskäligt lång tid sedan den sanktionsavgiften gäller fått tillfälle att yttra sig eller om sanktionsavgiften inte står i proportion till det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten (s. 76).

TCO välkomnar att utredningen tydligt betonar att bedömningen av omständigheterna i det enskilda fallet måste vara nyanserad och inte för restriktiv (s. 77). Utredningen lyfter fram omständigheter som ålder eller (o)hälsa, som kan föranleda hel eller delvis nedsättning av sanktionsavgiften (s. 79). Välkommet är att utredningen också tydligt lyfter fram barnperspektivet som relevant omständighet (s. 78).

Utredningen diskuterar också omständigheter när en sanktionsavgift kan framstå som oskäligt hög och lyfter som exempel fram avsaknad

av uppföljning av gjorda utbetalningar, att den utbetalande myndigheten har brustit i sin skyldighet att informera den enskilde och ge stöd till den som ansöker om en förmån, eller att regelverket är svårt att förstå (s. 81f). Utredningen understryker vikten av myndigheternas service- och utredningsskyldighet (s. 82).

3.5 Avstängning från förmån i socialförsäkringsbalken

Utredningen föreslår att om det inte är oskäligt ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten få stänga av en enskild från en förmån om denne medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift, underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för bedömning av fråga om ersättning eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätt till eller storleken av ersättningen (s. 101).

Avstängningen ska enligt förslaget avse den specifika förmån som oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att uppfylla uppgifts- eller anmälningsskyldigheten gäller. Men avstängningen förutsätter inte att felaktigheten resulterat i ett felaktigt beslut eller felaktig utbetalning (s. 103). Avstängning från en förmån innebär att ansökan om ersättning ska avslås om den enskilde ansöker om förmånen under avstängningstiden (s. 103). Beslut om avstängning kan fattas av Försäkringskassan eller av Pensionsmyndigheten utifrån en utredning som påvisar medvetenhet eller grov vårdslöshet, och avstängning inte är oskäligt. Avstängning ska kunna gälla under en period på minst 3 månader och högst 3 år (s. 108).

Visserligen avstyrkte TCO inte liknande förslag på s.k. bidragsspärr i SOU 2023:52, men framhöll vikten av att en sådan möjlighet inte slår för brett eller är alltför långtgående. Exempelvis lyfte TCO negativa konsekvenser för tredje part, såsom barn och andra som står i beroendeställning till den som är föremål för bidragsspärr.

I sammanhanget är det positivt att utredningen betonar att en avstängning inte får vara oskäligt utifrån de samlade omständigheterna i det enskilda fallet. Exempel på sådana omständigheter är när en avstängning skulle innebära hänvisning till ekonomiskt bistånd, eller att den enskilde nekas stöd för den dagliga livsföringen. Utredningen lyfter också fram negativa konsekvenser för tredje part med särskilt fokus på barn och konsekvenser i förhållande till Barnkonventionen (s. 106ff).

Utredningen lyfter fram vikten av en noggrann prövning av omständigheterna i det enskilda fallet för att fastställa om någon har agerat medvetet eller grovt vårdslöst, och att Försäkringskassan gör liknande prövningar vid beslut om nedsättning eller indragning av ersättning enligt 110 kap., 52 § SFB (s. 104).

TCO vill här betona att en avstängning från en förmån, som även omfattar förmåner som är avhängiga den förmån som är avstängd (s. 110), också kan få långtgående konsekvenser för den enskilde. Det är därför mycket viktigt att beslut om avstängning är genomarbetade och välgrundade.

Utredningen för ett resonemang kring vilka omständigheter som talar för medvetenhet eller grov vårdslöshet, och lyfter fram upprepade felaktigheter eller underlåtenheter som kvarstår trots påföljder eller tillsägelser (s. 104f). TCO ser gärna att sådana omständigheter betonas ytterligare.

För att säkerställa likabehandling vid beslut om avstängning bör närmare riktlinjer utarbetas, gärna myndighetsgemensamt. I lagförslaget anges endast att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten "får stänga av en enskild från en förmån" (s. 23, föreslagen 59 §). Det kan leda till en icke-enhetlig rättspraxis och därmed rättsosäkerhet för de försäkrade. Det är viktigt att likartade fall behandlas lika även i detta hänseende.

3.6 Överklagande av administrativa sanktioner

Utredningens föreslår att beslut om sanktionsavgift eller avstängning ska prövas enligt socialförsäkringsbalkens regler för omprövning innan beslutet kan överklagas. Tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande som finns i socialförsäkringsbalken ska tillämpas (s. 121).

TCO ställde sig i remissvaret på SOU 2022:37 kritisk till förslag på tidsfrist på 3 veckor, och till att beslutet skulle överklagas direkt till domstol utan att omprövning först skett. TCO välkomnar att föreliggande promemoria föreslår att tidsfristen för omprövning och överklagande ska vara 2 månader i enlighet med 113 kap. 19 och 20 §§ SFB. Som utredningen framhåller innebär detta en mer sammanhållen och koordinerad process, och en större överblickbarhet för den enskilde (s. 122).

5 - 7 Ändringar i bidragsbrottslagen, möjlighet för åklagare att yrka administrativ sanktionsavgift och underrättelseskyldighet i mål om bidragsbrott

TCO kan konstatera att dessa delar av förslaget kan innebära en administrativt tung och komplicerad hantering där det dessutom finns risker inbyggda som kan leda till att berörda myndigheter och Åklagarmyndigheten fattar beslut eller inleder förfaranden (t.ex. väcker åtal) oberoende av varandra på ett sätt som strider mot regelverket. Det är centralt att berörda myndigheter gemensamt

utarbetar rutiner och system för att säkerställa en ändamålsenlig informationshantering så att underrättelseskyldigheten fullgörs.

8 Integritetsskyddsfrågor

Utredningen bedömer att införandet av administrativa sanktioner i socialförsäkringen sammantaget innebär en viss ökad risk för intrång i enskildas integritet (s. 230), men att den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten (s. 238).

TCO vill i detta sammanhang betona att enskildas personliga integritet är viktig att slå vakt om. Det är centralt med regelbunden uppföljning av i vilken utsträckning myndigheternas inhämtning och delning av personuppgifter, samt hur de hanteras, utgör en proportionerlig avvägning mot den enskildes intresse av personlig integritet. Det är särskilt viktigt att följa upp vilken slags information som delas mellan myndigheter. Information om *att* en viss förmån erhållits, eller *att* en sanktion eller avstängning påförts en enskild, torde medföra mindre intrång än information om på vilka grunder så har skett i de enskilda fallen. Det är av stor vikt att information utöver vad som krävs för det angivna syftet inte delas mellan myndigheter.

9 Uppföljning av förslagen

Utredningen föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ska följa upp och utvärdera de sammantagna effekterna av att införa administrativa sanktioner i socialförsäkringen. ISF ska samverka med Brottsförebyggande rådet vid framtagandet av metod för uppföljning (s. 247). Målet är att få kunskaper om vilka effekter förslagen får på de felaktiga utbetalningarna och för olika grupper av enskilda, och utvärdera den brottsförebyggande effekten och effekten på kriminalstatistiken (ibid).

Om administrativa sanktionsavgifter införs ser TCO positivt på att dessa utvärderas och följs upp. TCO utgår från att en sådan uppföljning även omfattar systemet med avstängning från förmåner.

Att följa upp vilka konsekvenser administrativa sanktioner och avstängning får för olika grupper försäkrade är centralt. TCO ser gärna att en sådan uppföljning även omfattar de mer långsiktiga konsekvenserna av att få en sanktionsavgift eller bli avstängd, både för enskilda försäkrade och kanske också tredje part som barn eller andra i beroendeställning, och för användandet av andra stödssystem som ekonomiskt bistånd med dess effekter på samhällsekonomin.

Utredningen lyfter fram den oro som flera remissinstanser, bland annat TCO, uttryckt för att sanktionsavgifter kommer innebära att enskilda avstår från att vända sig till trygghetssystemen av rädsla för att göra fel trots att det finns ett behov av stöd (s. 278). I vilken utsträckning sanktionsavgift eller risk för avstängning leder till underutnyttjande, särskilt för utsatta grupper, bör också inkluderas i en framtida uppföljning.

Therese Svanström
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare