

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Betänkande sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3), S 2011/942/SF

Sammanfattning

Syftet att införa enkla och förutsebara regler som stävjar felaktiga utbetalningar och befrämjar människors ärlighet är i sig gott. Sanktionsavgifter fyller en pedagogisk och preventiv funktion inom välfärdsystemet. Införandet av en sanktionsavgift för alla typer av sociala förmåner förutsätter dock att sanktionssystemet inom samtliga förmånssystem har en någorlunda enhetlig utformning.

Arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig i flera avseenden från socialförsäkringssystemet. Den del av arbetslöshetsförsäkringen som avser inkomstbortfallsförsäkring är inte obligatorisk och ärenden enligt arbetslöshetsförsäkringen handläggs och beslutas av arbetslöshetskassor, som är privaträttsliga subjekt, närmare bestämt föreningar. Arbetslöshetsförsäkringen innehåller även särskilda sanktioner, av vilka den allvarligaste – uteslutning – baseras på föreningsrättsliga principer.

Om utredningens förslag om sanktionsavgift ska införas på arbetslöshetsförsäkringens område bör detta enligt IAF:s uppfattning ske inom ramen för en samlad översyn av de redan befintliga sanktionsinstrumenten inom arbetslöshetsförsäkringen.

I betänkandet föreslås att återrapportering till en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa inte ska göras av polis eller åklagare i de fall där en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen inte leder till lagföring, t.ex. då förundersökning läggs ned. Det kan bl.a. innebära att mindre förseelser leder till sanktionsavgift medan reaktion uteblir i fall då det rör sig om handlingar som medför stora felaktiga utbetalningar på grund av felaktigt lämnade uppgifter eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. IAF anser att en sådan ordning kan få stötande konsekvenser.

Sanktionsavgift är juridiskt sett inte en straffpåföljd. Om sanktionsavgiften används i kombination med redan befintliga sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen, kommer den emellertid nog att upplevas som dubbel bestraffning av den enskilde.

5.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Den del av arbetslöshetsförsäkringen som avser inkomstbortfallsförsäkring är inte obligatorisk. Medlemskap i en arbetslöshetskassa är frivilligt. Sanktionen uteslutning är baserad på föreningsrätten, dvs. att en person som frivilligt har blivit medlem i en arbetslöshetskassa och sedan handlar illojalt förlorar sitt medlemskap. Att i detta sammanhang först utesluta en medlem och sedan påföra honom eller henne en sanktionsavgift framstår enligt IAF:s uppfattning inte som helt konsekvent.

Frånkännande innebär att den som lämnat oriktig uppgift, medvetet eller av grov vårdslöshet, fortfarande står kvar som medlem i arbetslöshetskassan, men att han eller hon i normalfallet förlorar 130 ersättningsdagar av sin ersättningsperiod samt åläggs ett arbetskrav på 80 timmar innan ersättning åter kan betalas ut. Sanktionen är tillämplig även på dem som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa och endast uppbär ersättning enligt grundförsäkringen. Sanktionen syftar givetvis till att motverka illojalt

beteende men får även anses ha avskräckande effekt genom de ekonomiska konsekvenser den medför för den enskilde.

Visserligen utgör vare sig utslutning, fränkännande eller sanktionsavgift formellt sett sanktioner i straffrättslig mening. För den enskilde som samtidigt påförs både sanktionsavgift och andra sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen kommer nog detta ändå att framstå som en dubbel bestraffning.

Enligt utredningen skulle arbetslöshetskassan kunna påföra en enskild en sanktionsavgift för en felaktigt lämnad uppgift även under tid då han eller hon arbetar (s. 110). IAF anser att en förutsättning för att sanktionen ska få pedagogisk effekt och verka preventivt är att den påförs i närmast möjliga anslutning till tiden för det oriktiga uppgiftslämnandet. Att avvakta med sanktion eller med att genomföra nödvändiga kontroller till dess den enskilde får ett arbete medför enligt IAF:s uppfattning en negativ pedagogisk effekt.

6.1 Utgångspunkter

IAF instämmer i att det är eftersträvansvärt med enkla schabloniserade regler om sanktionsavgift som syftar dels till att minska felaktiga utbetalningar, dels till att förmå enskilda att lämna riktiga uppgifter och fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet när de ansöker om en förmån. En sådan generell sanktionsmöjlighet är både pedagogisk och preventiv ur medborgarsynpunkt.

Mot den tidigare beskrivna bakgrunden anser IAF emellertid att det föreslagna systemet med sanktionsavgift inte harmonierar särskilt väl med arbetslöshetsförsäkringen i dess nuvarande utformning. Om systemet med sanktionsavgift ska införas på arbetslöshetsförsäkringens område, bör detta enligt IAF:s uppfattning ske inom ramen för en samlad översyn av de redan befintliga sanktionsinstrumenten inom arbetslöshetsförsäkringen.

6.7 Ingen återrapporteringsmöjlighet från polis eller åklagare

Utredningen föreslår att polis eller åklagare inte ska återrapportera till statliga myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor om en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen inte leder till lagföring. Det innebär att mindre fel kan komma att leda till sanktionsavgift medan större felaktigheter kan komma att bli osanktionerade, om det straffrättsliga förfarandet inte leder till lagföring.

I likhet med utredningen anser IAF att det inte är rimligt och inte heller är förenligt med Europakonventionens dubbelbestraffningsförbud att meddela ett beslut om sanktionsavgift sedan ett slutligt avgörande i form av en ogillande dom har avkunnats. Enligt IAF:s uppfattning bör dock återrapportering kunna ske fram till dess att åtal väcks eller vid nedläggande av förundersökning på grund av förundersökningsbegränsning eller på annan grund. IAF anser att det annars framstår som stötande att en enskild försäkrad som handlat på ett sätt som i och för sig kan medföra straffpåföljd enligt bidragsbrottslagen kan gå helt fri från alla sanktioner, t.ex. på grund av en bristfällig anmälan.

9.2 Avräkning

Trots att avräkning av sanktionsavgift från en kommande förmån är kostnadseffektivt instämmer IAF i utredningens uppfattning att ett sådant förfarande är alltför ingripande gentemot enskilda, särskilt när det gäller förmåner med en social funktion.

I detta ärende har generaldirektören Anne-Marie Qvarfort beslutat. Juristen Carina Karlsson har varit föredragande. Vid den slutliga beredningen av ärendet har chefsjuristen Lars Seger och informationschefen Kajsa Lundgren deltagit.

Anne-Marie Qvarfort

Carina Karlsson