

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-10

**Närvarande:** F.d. justitieråden Gudmund Toijer och Mats Anderson samt justitierådet Marie Jönsson

### **Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen**

Enligt en lagrådsremiss den 18 december 2025 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd,
3. lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612),
4. lag om talan om administrativ sanktionsavgift i mål om bidragsbrott.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Annika Aula, biträdd av kanslirådet Carolin Jarlehag och departementssekreteraren Alexandra Carlsson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

### Allmänt

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas administrativa sanktioner i socialförsäkringen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och att skydda socialförsäkringen.

Det föreslås en administrativ sanktion i form av en sanktionsavgift för fysiska och juridiska personer enligt socialförsäkringsbalken, och för vårdgivare enligt lagen om statligt tandvårdsstöd, som har orsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som ska besluta om sanktionsavgift och åklagaren ska i vissa fall föra talan om sådan avgift i mål om bidragsbrott.

Eftersom sanktionsavgiften ibland ersätter en straffrättslig påföljd för bidragsbrott föreslås att skyldigheten att anmäla misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen begränsas.

Slutligen föreslås en administrativ sanktion i form av en spärr från rätt till en förmån enligt socialförsäkringsbalken under en viss tid. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få besluta om en sådan spärr för en enskild som, i fråga om ett förhållande som har betydelse för rätten till eller storleken på förmånen, medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

### Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

108 kap. 22 §

Enligt *första stycket* i paragrafen får Försäkringskassan göra avdrag från ersättning enligt balken för att genom kvittning få betalt för en

fordran på den som har rätt till ersättningen. Avdrag får göras i den utsträckning det är skäligt.

Det föreslås i remissen att tillämpningsområdet för paragrafen utvidgas så att avdrag från ersättningen får göras också för en obetald sanktionsavgift enligt ett beslut som har fått laga kraft. Den språkliga utformningen av förslaget är dock inte helt tydlig och bland annat är det oklart om det ska göras en bedömning av skäligheten också när kvittningen avser en fordran på sanktionsavgift. Om så är fallet bör paragrafen utformas på följande sätt.

Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt denna balk om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som har lämnats på grund av denna balk eller någon annan författning. Avdrag får även göras för upplupen ränta och avgifter.

Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, även göra avdrag på ersättning enligt denna balk för en obetald sanktionsavgift enligt beslut som har fått laga kraft.

Avdrag enligt första och andra styckena får endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som har fattat beslutet om återkrav eller beslutet om sanktionsavgift.

Bestämmelserna i första–tredje styckena tillämpas inte i fråga om ersättning till vårdgivare enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

## 108 a kap.

### 2 §

I den föreslagna paragrafen regleras de grundläggande förutsättningarna för ett beslut om sanktionsavgift. En sanktionsavgift ska enligt *första stycket* beslutas för den som

1. har orsakat att ersättning enligt denna balk har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna en oriktig uppgift eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, och

2. till följd av ett beslut om återbetalning enligt 108 kap. helt eller delvis ska betala tillbaka ersättningen.

Sambandet mellan de båda punkterna framstår inte som helt klart. De omständigheter som anges i första punkten kan läggas till grund för en skyldighet att betala tillbaka felaktigt utbetalad ersättning och förefaller därmed fångas in av den andra punkten. Det bör därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet klarläggas vad den första punkten tillför paragrafen.

Hänvisningen i punkten 2 bör enligt Lagrådets mening förtydligas – åtminstone i författningskommentaren – och preciseras så att den inte bara allmänt hänvisar till 108 kap. utan till ledning för läsaren anger de relevanta lagbestämmelserna.

### 3 §

I förslaget till 3 § regleras situationer då en sanktionsavgift inte ska tas ut trots att de grundläggande förutsättningarna för en avgift är för handen. Ett fall, som anges i *punkten 1*, är att den enskilde har lämnat den oriktiga uppgiften i ett annat "syfte" än att läggas till grund för myndighetens beslut om den ersättning som kravet på återbetalning avser och inte har godkänt att uppgiften används som underlag för beslutet om ersättning.

Enligt Lagrådets uppfattning framstår inte "syfte" som det mest träffande ordvalet för det som avses, bland annat av det skälet att ordet i alltför hög utsträckning för tanken till en prövning av den enskildes subjektiva inriktning. I stället bör ordet "ändamål" väljas. "[i] ett annat syfte" bör därför ändras till "för ett annat ändamål".

Det bör också övervägas om det inte i inledning bör anges att sanktionsavgiften inte "får" tas ut, snarare än den inte "ska" tas ut.

Paragrafen är placerad under rubriken "Förutsättningar för sanktionsavgift". Enligt Lagrådet är rubriken missvisande och annan rubriksättning bör övervägas.

#### 4 §

Paragrafen reglerar situationer där en sanktionsavgift inte får beslutas för en enskild med hänvisning till förbudet mot dubbla förfaranden. *Andra stycket* bör i tydlighetens intresse formuleras om något enligt följande.

Första stycket gäller inte om

- en förundersökning inte inleds med anledning av anmälan,
- förundersökningen läggs ned, eller
- uppgiftslämnandet eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

#### 6 §

Förslaget till 6 § innehåller en preskriptionsbestämmelse för beslut om sanktionsavgift. Det bör tydliggöras hur bestämmelsen förhåller sig till vad som gäller i fråga om preskription eller liknande begränsningar av den återbetalningsskyldighet som utgör grunden för sanktionsavgiften.

#### 8 §

Paragrafen innehåller ett förslag om hel eller partiell nedsättning av sanktionsavgiften. Bland annat ska det tas hänsyn till att avgiftens storlek inte står i proportion till den enskildes uppgiftslämnande eller underlåtenhet (*punkten 2*). Det bör därvid klargöras om det som avses är uppgiften eller underlåtenheten som helhet eller om bestämmelsen tar sikte på storleken eller betydelsen av oriktigheten (jfr *punkten 1*).

Det bör också i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om "nedsättning" är det uttryck som ska användas eller om "befrielse" kan uppfattas som ett tydligare uttryck för vad som avses (jfr om befrielse från särskilda avgifter 51 kap. [2011:1244] skatteförfarandelagen).

Rubriken före 9 §

Rubriken före 9 § har lydelsen "Beslut om sanktionsavgift". 9 § anger vilken myndighet som är beslutande myndighet. En mer rättvisande rubrik skulle vara "Beslutande myndighet".

10 och 11 §§

Enligt förslaget till 10 § *första stycket* ska Försäkringskassan verkställa beslut om sanktionsavgift. Bestämmelsens innebörd är att Försäkringskassan ska ansvara för den fortsatta handläggningen av beslut om sanktionsavgift enligt kapitlet, inte bara för egen del utan också när det är Pensionsmyndigheten som har beslutat om avgiften. Första stycket har dock fått en utformning som ger vid handen att Försäkringskassan ska vara verkställande myndighet, vilket alltså inte är fallet. Stycket bör därför formuleras om.

Andra stycket i 10 § är en bestämmelse av annan karaktär. Den innebär att det dras en borte gräns för när ett beslut om avgift inte längre får verkställas.

I den föreslagna 11 § anges dels i första stycket att sanktionsavgiften ska betalas till Försäkringskassan, dels i andra stycket att avgiften tillfaller staten. Dessa båda regler hör sakligt mer samman med det föreslagna 10 § första stycket om Försäkringskassans ansvar för handläggningen av avgiftsbesluten. Det är även naturligt att de bestämmelserna kommer före 10 § första stycket antingen som en egen paragraf eller som egna stycken i 10 §.

Bestämmelsen om att avgiften faller bort efter en viss tid bör ensamt utgöra en egen paragraf.

Rubriken till paragraferna är "Verkställighet av beslut om sanktionsavgift". Enligt Lagrådets uppfattning är rubriken missvisande då bestämmelserna inte avser verkställighet av besluten utan snarare betalning av sanktionsavgiften. En annan rubriksättning bör övervägas.

Lagrådet föreslår därför att bestämmelserna och rubrikerna utformas på följande sätt.

#### Betalning av sanktionsavgift

10 § En sanktionsavgift ska betalas till Försäkringskassan.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

11 § Försäkringskassan ska sköta handläggningen för att verkställa ett beslut om sanktionsavgift.

#### När en sanktionsavgift faller bort

12 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

#### 13 §

Paragrafen anger när en inbetalad sanktionsavgift ska betalas tillbaka till den enskilde. Vid föredragningen har upplysts om att avsikten är att faktisk återbetalning ska ske och att den inte kan bli föremål för kvittning enligt 108 kap. 22 §. Enligt Lagrådet bör detta anges i författningskommentaren.

#### 14 §

Denna paragraf reglerar ränta på sanktionsavgift som ska betalas tillbaka och innehåller en hänvisning till räntelagen. För att bättre anknyta till den lagens terminologi bör ordet "lämnas" bytas ut mot "beräknas".

110 kap.

59 §

Inledning

Enligt första stycket i denna paragraf ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten få besluta att en enskild under en viss tid inte kan få rätt till en förmån enligt balken som myndigheten handlägger (spärr). Detta gäller om den enskilde i fråga om ett förhållande som har betydelse för rätten till eller storleken på förmånen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att lämna vissa uppgifter eller underlåtit att anmäla vissa ändrade förhållanden. I andra stycket föreskrivs att ett beslut enligt första stycket inte får fattas om det kan anses vara oskäligt.

I lagrådsremissen diskuteras om den föreslagna spärren är förenlig med vad som får beskrivas som två grundläggande rättsstatliga principer. Den ena diskussionen gäller frågan om det är förenligt med förbudet mot dubbla förfaranden i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll ("ne bis in idem") att för ett och samma handlande lagföra en person för bidragsbrott sedan det prövats om denne ska påföras en administrativ sanktion i form av spärren (jfr artikel 50 i EU:s rättighetsstadga). Den andra är om spärren, såvitt den avser förmåner som är tidigare intjänade, är förenlig med de principer om egendomsskyddet som bland annat 2 kap. 15 § regeringsformen är ett uttryck för (jfr därutöver exempelvis Europakonventionens första tilläggsprotokoll).

Till skillnad från vad som gäller i fråga om den föreslagna sanktionsavgiften finns när det gäller spärren ingen samordning med bidragsbrottslagen (jfr ovan nämnda 108 a kap. 4 §) och det finns inte heller någon samordning mellan sanktionsavgiften och spärren. Det finns alltså inte någon uttrycklig bestämmelse som hindrar att ett

och samma handlande kan leda till att en enskild både spärras från en förmån och påförs ett straff enligt bidragsbrottslagen eller en sanktionsavgift.

Av förslagen i lagrådsremissen följer att såväl ett åtal för bidragsbrott som spärren kan avse en mängd olika förmåner som regleras i Socialförsäkringsbalken. Dessa förmåner tjänar skilda ändamål och regleras på skilda sätt. En del av dem kan omfatta ett mycket stort antal enskilda medan andra kan komma ifråga för en mer begränsad krets. De finansieras också på olika sätt. En spärr liksom ett åtal för bidragsbrott kan vid oriktigheter alltså gälla så skilda förmåner som föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag, flerbarnstillägg, sjukpenning, arbetsskadeersättning, assistansersättning, inkomstpension, premiepension, garantipension, omställningspension, bostadsbidrag och bostadstillägg för att nämna några exempel.

Att generellt uttala sig om huruvida en lagföring för bidragsbrott för ett handlande som har föranlett en spärr strider mot principen om *ne bis in idem*, låter sig därför knappast göras; bedömningen torde i hög grad bero på vilken typ av förmån det är fråga om. Det sagda gäller även på motsvarande sätt frågan om spärren är förenlig med egendomsskyddet.

### *Ne bis in idem*

När det gäller principen om *ne bis in idem*, alltså rätten att inte lagföras två gånger för samma sak, görs i den bakomliggande departementspromemorian bedömningen att en spärr är att jämföra med ett straff enligt Europakonventionen och att ett ärende om att påföra en spärr därför bör anses innebära en anklagelse om brott (Ds 2025:8 s. 44). Av lagrådsremissen framgår att regeringen gör motsatt bedömning (remissen s. 80 och 81).

Ne bis in idem har prövats av Europadomstolen i ett flertal avgöranden, och även de svenska högsta domstolarna har åtskilliga gånger haft anledning att uttala sig i frågan. När det gäller de sistnämnda kan här noteras "Juniavgörandet" NJA 2013 s. 502 (skattetillägg och brottspåföljd), HFD 2014 ref. 80 (körkortsåterkallelse och trafikbrott) samt "Avstängningen från högskoleprovet" NJA 2022 s. 118 (avstängning från högskoleprov och brottspåföljd).

Enligt Europakonventionens regler om ne bis in idem får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för en gärning som han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd för i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat (jfr artikel 50 i EU:s rättighetsstadga som omfattar två förfaranden i olika medlemsländer).

Av den rättspraxis som utbildats följer att en prövning om huruvida en lagföring för bidragsbrott efter en prövning av påförande av en spärr är förenlig med förbudet mot ne bis in idem ska ske med utgångspunkt i de s.k. Engelkriterierna ("Avstängningen från högskoleprovet" p. 15).

Kortfattat säger Engelkriterierna att frågan om en regelöverträdelse – här ett handlade som lett till en bidragsspärr – ska anses utgöra en anklagelse om brott ska bedömas utifrån tre kriterier. De avser för det första den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, för det andra överträdelsens art och för det tredje arten av och strängheten i den sanktion som den berörde riskerat, där även syftet med sanktionen beaktas. De andra och tredje kriterierna är alternativa, men utesluter inte en kumulativ bedömning när separata analyser av dem inte gör det möjligt att nå en bestämd slutsats i frågan om förfarandet har avsett en anklagelse för brott i Europakonventionens mening.

Ett förfarande gäller samma gärning enligt artikel 4.1 i tilläggsprotokollet i den mån det avser identiska fakta eller fakta som är väsentligen desamma som beträffande den överträdelse som prövats i det första förfarandet, d.v.s. i det här sammanhanget frågan om anklagelsen för bidragsbrott avser identiska fakta eller fakta som är väsentligen desamma som de som har prövats i administrativ ordning gällande spärren (jfr "Avstängningen från högskoleprovet" p 16). Bedömningen ska alltså riktas in på de faktiska omständigheter som åberopas mot den enskilde och inte på frågan om förfarandena har olika syften eller om två olika nationella regler bygger på olika subjektiva rekvisit (jfr "Juniavgörandet" p. 22).

Såvitt avser Engelkriterierna kan det konstateras att spärren – beslutet att en enskild under viss tid inte kan få rätt till en viss förmån – inte klassificeras som ett straff enligt svensk rätt.

Av de skäl som har angetts ovan – de många olika slags förmåner som det kan vara fråga om – är det på föreliggande underlag inte möjligt att generellt uttala sig om hur man bör se på spärren vid en prövning mot de två andra Engelkriterierna. Utfallet av bedömningen torde bero på vilken typ av förmån det är som prövningen gäller.

Det hade därför varit av värde om lagrådsremissen hade innehållit en närmare analys, förmån för förmån, av den föreslagna regleringens förenlighet med Europakonventionens förbud mot dubbla straffrättsliga förfaranden. Detta bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### *Egendomsskyddet*

Enligt Lagrådets mening finns det anledning att särskilt uppmärksamma sådana förmåner som kan sägas vara intjänade av den enskilde. Här kan exempelvis nämnas den inkomstgrundade ålderspensionen.

Mycket kortfattat och förenklat kan denna intjänade pensionsförmån beskrivas på följande sätt. Den inkomstgrundade ålderspensionen som kommer från staten och som administreras av Pensionsmyndigheten består bland annat av inkomstpension och premiepension som båda är inkomstgrundade. Det allmänna statliga pensionssystemet är ett fristående avgiftsbestämt system där pensionerna är kopplade till inbetalda avgifter för individens s.k. pensionsrätter. Det är individens samlade pensionsrätter som bestämmer storleken på pensionen. Den inkomstgrundade pensionen innebär att en persons pensionsgrundande inkomst fastställs varje år. Den pensionsgrundande inkomsten utgörs av lön och andra skattepliktiga ersättningar. Baserat på den pensionsgrundande inkomsten beräknas pensionsrätterna och registreras av Pensionsmyndigheten på en persons pensionskonton. (Jfr HFD 2021 ref. 42.)

Spärren innebär att den enskilde inte kan få rätt till en förmån för den tid som spärren avser. Den enskilde kan därmed inte beviljas förmånen för tid som infaller under spärrtiden, inte heller retroaktivt efter att spärren har upphört (lagrådsremissen s. 161). Tillämpat på den inkomstgrundade ålderspensionen kan Lagrådet inte förstå regleringen på annat sätt än att om den enskilde under en viss tid inte har rätt att få ut sin pension så förlorar vederbörande slutgiltigt den pension som skulle ha betalats under spärrtiden.

Uppfattade på detta sätt skulle förslagen innebära exempelvis att en enskild, som tidigare under en lång följd av år intjänat och tillgodoräknats pensionsrätter i enlighet med gällande regler, men som vid något tillfälle till Pensionsmyndigheten lämnat en oriktig uppgift av betydelse för pensionen, spärras från rätten att få ut sin intjänade pension, även till den del den är korrekt, under en ganska avsevärd period framåt i tiden.

### *Slutsats*

Mot den nu angivna bakgrunden behövs det en fortsatt analys av den föreslagna bidragsspärren och förslagets förhållande till de grundläggande reglerna om ne bis in idem och om skyddet för den enskildes egendom. Utan en sådan genomgång är det inte möjligt att bedöma hur förslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt och till rättssäkerhetens krav.

### 60 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om spärrtidens längd. Vid bestämmande av spärrtiden, som ska vara minst tre månader och högst tre år, får beaktas om den enskilde även tidigare gjort sig skyldig till en överträdelse av bestämmelserna i balken. Om avsikten är att detta ska inkludera överträdelser som begåtts före bestämmelsens ikraftträdande bör detta klargöras.

### Förslaget till lag om ändring i lagen om statligt tandvårdsstöd

### 8 d §

I denna paragraf regleras i *första stycket* vilka materiella bestämmelser i socialförsäkringsbalken som ska tillämpas vid prövning av en sanktionsavgift, och i *andra stycket* frågan om kvittning.

Då den nuvarande utformningen av paragrafen reglerar två helt skilda företeelser föreslår Lagrådet att bestämmelserna regleras i två olika paragrafer. Enligt Lagrådets uppfattning bör andra stycket placeras i paragraf 8 d § och första stycket i en ny 8 e §.

### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.