

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över 2021 års bidragsbrottsutredning förslag om ett administrativt sanktionssystem och förslag om bidragsspärr (SOU 2022:37 och SOU 2023:52). Utredningen har också haft i uppdrag att analysera och föreslå hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan ska utformas och vilka brottsbekämpande befogenheter myndigheten ska ha.

Utredningen har lämnat tre delredovisningar av uppdraget. I mars 2025 lämnade utredningen promemorian *Administrativa sanktioner i socialförsäkringen*, Ds 2025:8, i november 2025 lämnade utredningen promemorian *Administrativa sanktioner i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i arbetslöshetsförsäkringen* och i februari 2026 lämnade utredningen promemorian *Återstående frågor om administrativa sanktioner i välfärdssystemen*.

Genom denna promemoria lämnar utredningen den sista delredovisningen av uppdraget. Promemorian innehåller förslag på hur en brottsbekämpande verksamhet vid Försäkringskassan kan utformas. Det lämnas också ett förslag om en särskild åtalsprövningsregel för bidragsbrott.

Utgångspunkter och bedömningar

En utgångspunkt för uppdraget har varit att förslagen ska vara kostnadseffektiva och rättssäkra. I syfte att uppnå kostnadseffektivitet är förslagen utformade så att Försäkringskassan i så hög grad som möjligt ska kunna agera självständigt i sin brottsbekämpande verksamhet. Samtidigt finns det rättssäkerhetsskäl som innebär att Försäkringskassan inte bör ges alltför långtgående befogenheter i

den brottsbekämpande verksamheten. Förslagen som lämnas är utformade för att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose både kravet på kostnadseffektivitet och kravet på rättssäkerhet. Den brottsbekämpande verksamheten föreslås till exempel endast omfatta brottslighet som har koppling till Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens verksamhet som avser förmåner och stöd. Utredningen bedömer att en sådan avgränsning av verksamheten kan leda både till effektivitetsvinster och tillgodose kraven på en rättssäkerhet.

Frågan om att ge Försäkringskassan en brottsbekämpande verksamhet för att mer effektivt bekämpa bidragsbrott har utretts vid flera tillfällen. När utredningen har tagit fram förslagen i denna promemoria har tidigare utredningars förslag och bedömningar beaktats. Förslagen är dessutom till stor del inspirerade av den ordning som gäller för andra brottsbekämpande myndigheter som har en kärnverksamhet som inte innefattar brottsbekämpning.

En annan utgångspunkt för förslagen i denna promemoria är att utredningens tidigare förslag om administrativa sanktioner genomförs. Det innebär att förslagen utgår från att färre överträdelse som motsvarar bidragsbrott kommer att hanteras i ett straffrättsligt förfarande, eftersom en stor del av sådana överträdelse i stället ska leda till en administrativ sanktion enligt utredningens förslag i Ds 2025:8 och Ds 2025:26.

Förslagen som lämnas är därutöver utformade så att de inte ska medföra oproportionerliga intrång i enskildas personliga integritet.

Förslag

Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet

I promemorian lämnas förslag om hur en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan kan utformas. Den brottsbekämpande verksamheten ska bedrivas avskilt från Försäkringskassans övriga verksamhet. Den brottsbekämpande verksamheten ska bestå av två delar: en brottsutredande del och en del som består i att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Även dessa delar ska bedrivas avskilt från varandra.

Den brottsutredande delen föreslås utformas på så sätt att Försäkringskassan ska kunna biträda en åklagare vid utredning av vissa brott. Det är huvudsakligen fråga om bidragsbrott med koppling till Försäkringskassans övriga verksamhet. Förslagen innebär att Försäkringskassan kommer att genomföra förundersökningar under ledning av en åklagare. I den uppgiften föreslås Försäkringskassan få vissa befogenheter. Det föreslås till exempel att Försäkringskassan, i situationer där det bedöms att det inte finns någon risk för våld, ska få verkställa vissa tvångsmedel. Det föreslås också att Försäkringskassan ska kunna biträda en åklagare vid utredning om självständigt förverkande. Dessutom lämnas förslag om att både åklagare och Polismyndigheten ska kunna anlita biträde av Försäkringskassan vid en så kallad förutredning.

Uppgiften att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet innebär att Försäkringskassan föreslås få bedriva under rättelseverksamhet.

Underrättelseverksamheten ska i likhet med den brottsutredande verksamheten vara inriktad mot huvudsakligen bidragsbrott med koppling till Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens verksamhet som avser förmåner och stöd. Underrättelseverksamheten ska bedrivas självständigt av Försäkringskassan.

I denna promemoria lämnas i huvudsak förslag på den rättsliga reglering som behövs för en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan. Införandet av en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan väcker dock även frågor om hur en sådan verksamhet kan fungera och organiseras. I promemorian beskrivs därför i korthet hur en organisation för en sådan verksamhet kan se ut och hur arbetet kan bedrivas.

En ny brottsdatalog för Försäkringskassan

I en brottsbekämpande verksamhet kommer Försäkringskassan att behandla personuppgifter för andra syften än de som ligger till grund för behandling av personuppgifter i Försäkringskassans nuvarande verksamhet. I den brottsbekämpande verksamheten kommer även andra personuppgifter att behandlas än i Försäkringskassans nuvarande verksamhet. För den behandling av personuppgifter som sker i Försäkringskassans nuvarande verksamhet gäller EU:s allmänna

dataskyddsförordning¹, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Vid behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten gäller bestämmelserna i EU:s dataskyddsdirektiv² och i brottsdatalagen (2018:1177). Dessutom har de brottsbekämpande myndigheterna egna brottsdatalagar som särskilt reglerar hur personuppgifter hanteras i deras verksamheter. Det lämnas förslag om att även Försäkringskassan ska få en sådan brottsdatalag. Försäkringskassans brottsdatalag ska utformas med hänsyn till de behov som gör sig gällande vid behandling av personuppgifter i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Informationstillgång och uppgiftsskyldigheter

För att Försäkringskassan ska kunna bedriva brottsbekämpande verksamhet på ett ändamålsenligt sätt behöver Försäkringskassan få tillgång till information från andra myndigheter och offentliga organ samt från vissa enskilda aktörer. Det lämnas därför förslag om att Försäkringskassan ska ges tillgång till vissa uppgifter, i likhet med vad som gäller för andra brottsbekämpande myndigheter. Det föreslås också att vissa uppgiftsskyldigheter, som i dag gäller i förhållande till andra brottsbekämpande myndigheter, även ska gälla i förhållande till Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. Därutöver lämnas förslag om att vissa sekretessbrytande bestämmelser som gäller i förhållande till andra brottsbekämpande myndigheter, ska gälla i förhållande till Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Bestämmelser om sekretess

Uppgifterna som Försäkringskassan kommer att behandla kan av olika skäl vara känsliga. Det är därför viktigt att uppgifter som Försäkringskassan kommer att behandla i sin brottsbekämpande verksamhet vid behov omfattas av sekretess. Som exempel kan det vara fråga om uppgifter i en förundersökning som måste hållas hemliga för att inte syftet med förundersökningen ska motverkas. Det lämnas därför förslag om att vissa befintliga sekretessbestämmelser, som gäller hos andra brottsbekämpande myndigheter, ska gälla även i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Vissa övriga förslag

Till följd av förslagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet har utredningen bedömt att vissa övriga författningsändringar behövs. Bland annat lämnas förslag om en ny jävsbestämmelse som ska tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten. Ett annat förslag som lämnas är att vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) inte ska tillämpas i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Särskild åtalsprövning för bidragsbrott

Utöver de förslag som rör Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet lämnas i promemorian ett förslag om särskild åtalsprövning för bidragsbrott.

Utredningens förslag i denna del knyter an till de förslag om administrativa sanktionsavgifter som har lämnats i utredningens tidigare promemorior Ds 2025:8 och Ds 2025:26. För att möjliggöra en sanktionsväxling från en straffrättslig påföljd till en administrativ sanktionsavgift har det föreslagits att anmälningsskyldigheten enligt bidragsbrottslagen (2007:612) ska begränsas. Begränsningen innebär att myndigheter och arbetslöshetskassor som huvudregel bara ska anmäla misstanke om grovt bidragsbrott. Vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden ska bara anmälas till Polismyndigheten om det finns särskilda skäl. Denna

begränsning av anmälningsskyldigheten ska gälla om överträdelsen kan ligga till grund för en sanktionsavgift.

Det finns en risk för att myndigheterna och arbetslöshetskassorna gör olika bedömningar i frågan om vilka överträdelser som ska anmälas till Polismyndigheten och bli föremål för en brottsutredning, och vilka överträdelser som i stället ska leda till en sanktionsavgift. Skillnader i tillämpningen av den begränsade anmälningsskyldigheten skulle strida mot kravet på förutsebarhet och mot principen om likabehandling. Mot denna bakgrund lämnas förslag om en bestämmelse om särskild åtalsprövning för vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska åklagare väcka åtal för sådana brott endast om det är påkallat av särskilda skäl. En tillämpning av bestämmelsen om särskild åtalsprövning förutsätter dock att det oriktiga uppgiftslämnande eller den underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, som skulle omfattas av åtalet, även kan ligga till grund för ett beslut om administrativ sanktionsavgift för samma person.

En särskild åtalsprövning för bidragsbrott kommer att leda till en större likformighet och förutsebarhet i fråga om vilka överträdelser som blir föremål för en straffrättslig påföljd, och vilka som i stället blir föremål för en administrativ sanktionsavgift.

Uppföljning och utvärdering

Det föreslås att Statskontoret och Brottsförebyggande rådet ska ges i uppdrag att utvärdera och följa upp effekterna av utredningens förslag i denna och tidigare promemorior.

Konsekvenser

Förslagen som rör Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet bedöms leda till att utredningar av bidragsbrott prioriteras i högre utsträckning än i dag. Det är positivt för det brottsbekämpande arbetet. En verksamhet som kan fokusera på bidragsbrott inom ett avgränsat område kan antas leda till att utredningarna håller en högre kvalitet. Det kan i sin tur leda till att det väcks åtal för en större andel anmälda bidragsbrott. Den underrättelse-

verksamhet som Försäkringskassan föreslås få bedöms dessutom kunna leda till att bidragsbrott förebyggs och upptäcks i större omfattning och på sikt leda till färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslagen bedöms därför kunna medföra besparingar i form av minskade felaktiga utbetalningar.

Förslagen bedöms dock också medföra kostnader. Det är svårt att uppskatta hur många ärenden som kommer att utredas i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. Det kan dock konstateras att kostnaden per ärende i den brottsutredande verksamheten kan bli hög.

Dessutom medför en ordning där ytterligare en myndighet ges en brottsbekämpande uppgift att det brottsbekämpande arbetet blir mer fragmenterat än i dag. En uppdelning av det brottsbekämpande arbetet på fler myndigheter är kostnadsdrivande och kan leda till att det blir svårare att få en överblick av den totala brottsligheten.

Det bedöms därutöver att förtroendet för Försäkringskassan som socialförsäkringsmyndighet kan påverkas av att myndigheten får en brottsbekämpande uppgift.

Förslagen innebär att en stor mängd personuppgifter, som ofta kommer vara av känslig karaktär, kommer att behandlas i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. Det bedöms dock att den personuppgiftsbehandling som förslagen medför är en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen och att personuppgiftsbehandlingen är förenlig med kraven enligt EU:s dataskyddsdirektiv.