

Remissyttrande

2026-06-17

Socialdepartementet

Diarienummer: 0171/26

Er referens: S2026/00444

Remissyttrande över departementspromemorian *En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan (Ds 2026:4)*

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerad departementspromemoria på remiss och lämnar följande yttrande. Brå avstyrker inrättandet av en brottsbekämpande enhet inom Försäkringskassan. Om regeringen ändå går vidare med förslaget vill Brå betona att det finns starka skäl att invänta effekterna av sanktionsväxlingen på bidragsbrottsområdet innan man överväger att flytta fler uppgifter från rättsväsendet till Försäkringskassan.

Brå tillstyrker att det införs en särskild åtalsprövningsregel till följd av att åklagaren blir garanten för likabehandling rörande bidragsbrott. Vidare tillstyrker Brå även att förslagen i departementspromemorian, i den mån de genomförs, utvärderas och då med särskilt fokus på konsekvenser för effektivitet, rättssäkerhet och fragmentering i rättsväsendet. Nedan utvecklas Brås invändningar mot förslaget om den nya brottsbekämpande enheten.

Sammanfattning

Brå avråder från att en brottsbekämpande enhet bildas inom Försäkringskassan. Om förslaget går igenom kommer myndigheten att samtidigt sitta på två stolar: "givande" och "bestraffande". Den distinktion som utredningen gör mellan de båda rollerna kommer knappast att vara tydlig i den politiska debatten, i medierapporteringen eller hos de försäkrade. Det kan leda till förtroendeskador för både välfärdssystemet och Försäkringskassan.

Det är inte rimligt att styrnings- och prioritetshinder inom Polisen får sin lösning genom att andra, i detta fall Försäkringskassan, övertar deras brottsbekämpande uppgifter. Det är särskilt allvarligt att rättsväsendet med förslaget ytterligare fragmenteras, vilket riskerar att medföra att kunskapen om den kriminella ekonomin försvagas. Detta eftersom den allvarligare brottsligheten på välfärdsområdet knappast stannar inom Försäkringskassans ansvarsområde, utan även omfattar annan kriminalitet inom framför allt Polisens och Ekobrottsmyndighetens ansvarsområden.

Brå ser risker med en strategi där ansvaret för bidragsbrott och andra välfärdsbrott ytterligare delas upp. Vissa bidragsbrott ska inte längre utredas av Polisen utan växlas till administrativa sanktioner och hanteras av utbetalande myndigheter. Andra bidragsbrott ska fortsättningsvis utredas av Polisen medan ytterligare brott ska utredas av Försäkringskassan. Brå ser allvarligt på detta eftersom det försvårar överblick, prioritering och riskerar att bli ineffektivt.

Brå bedömer också att det kommer att bli svårt att använda uppgifter från den föreslagna underrättelseverksamheten i Försäkringskassans handläggning och kontroll för att förebygga felaktiga utbetalningar. Brå föreslår därför i stället att en förstärkt fördjupad kontrollverksamhet inom Försäkringskassan, vilket på ett mer rättssäkert och effektivt sätt skulle förbättra det förebyggande arbetet, exempelvis genom en större registeråtkomst, möjligheter att flagga individer och organisationsnummer etc. Allt för att fel och överträdelser ska upptäckas så tidigt som möjligt.

Risker med att inte arbeta utifrån en tydlig strategi mot bidragsbrott

Utredningens förslag är en illustration av att det behövs en genomtänkt övergripande plan för att bekämpa bidragsbrott och andra välfärdsbrott. Vissa bidragsbrott försvinner genom sanktionsväxling, andra kvarstår, beroende på vilken aktör som betalar ut pengarna. Vissa brott – och kanske fler med tiden – ska utredas av Försäkringskassan. Samtidigt får Polisen ett alltmer ojämnt inflöde av ärenden, där ringa brott från vissa utbetalande myndigheter ska utredas av Polisen, medan grova brott mot Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ska hanteras framför allt av brottsutredare på Försäkringskassan.

Många välfärdsbrott är också bedrägeribrott, ofta större ärenden som rör företag inom välfärdstjänster – där ansvaret idag delas mellan Polisen och Ekobrottsmyndigheten, och där det varit svårt nog för två myndigheter att få till en fungerande ärendehantering och gemensam prioritering (SOU 2025:81). Hur bidragsbrotten som är föremål för denna utredning ska fördelas och hanteras mellan rättsväsendets myndigheter belyses inte med exempel i utredningen, men givet vilken typ av ärenden det kan handla om bedömer Brå att lösningarna kan bidra till bristande rättssäkerhet och synliga orättvisor i systemet. Att i grunden samma gärning – bidragsbrott – kan resultera i sanktionsavgift, en brottsutredning hos Polisen eller hos den utbetalande myndigheten Försäkringskassan, skulle rimligen vara svårt för den enskilde att förstå.

Förslaget riskerar att försämra kunskapen om både bidragsbrott och den kriminella ekonomin i stort

Föreliggande förslag innebär att grova bidragsbrott mot Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens regelverk i allt väsentligt kommer att utredas av medarbetare på Försäkringkassan, med andra ord skapa en ny brottsbekämpande myndighet. Brås studier talar dock för att dessa grova bidragsbrott kännetecknas av att de begåtts över längre tid, rör större belopp, ofta inkluderar företagskopplingar och kan ha förbindelse till möjliggörare i den legala ekonomin (exempelvis en liten grupp läkare och vissa arbetsgivare) (jfr Brå 2015:8, Brå 2016:9, Brå 2024:2). Det kan även finnas kopplingar till organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism (remissyttrande 2022-09-20, dnr 0228/22). Det här är omständigheter som gör att det finns vinster med en sammanhållen brottsutredande verksamhet som hanterar bidragsbrott av högre allvarlighetsgrad och inte minst sådan som har beröringspunkter med annan kriminalitet. Brå har av dessa skäl tidigare argumenterat för en samlad underrättelsetjänst (2018-06-15, dnr 0103/18, Brå 2011:4).

Det ovan nämnda talar för att både Polisens och Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet och deras övriga brottsutredningar kan innehålla viktig information, som riskerar att falla bort om utredningsansvaret flyttas – visserligen via åklagare – till Försäkringskassan. På samma sätt borde Försäkringskassans brottsutredningar innehålla information som riskerar att inte komma de båda andra myndigheternas underrättelseverksamheter till del. Förslaget bidrar därför till en, i förhållande till gärningspersonernas brottslighet, ökad fragmentering av såväl kriminalunderrättelsetjänst som brottsutredning. När väl reformen har genomförts öppnar det dörren för att fler myndigheter tillägnas polisiära befogenheter med ytterligare fragmentering som följd. Det är också en risk som Brå tidigare påpekat (2017-08-29, dnr 0139/17).

Utredningen pekar också på att förslaget kan leda till effektivitetsförluster och dubbelarbete. Ett exempel är att polisen i det lagda förslaget i praktiken rimligen kommer att vara involverade i många utredningar till följd av risker för hot och våld eller behov av tvångsmedel. Dessutom kan aktörerna som begår de grova bidragsbrotten mot Försäkringskassan också vara aktiva inom annan brottslighet.

Ytterligare en aspekt är att den föreslagna underrättelseverksamheten kommer vara relativt sett liten och ha mycket begränsad förmåga att bygga upp mer än ett mindre antal ärenden till brottsutredningsverksamheten. Något annat är inte motiverat utifrån den tänkta brottskatalogen. Men som Brå anfört ovan är dessa brott – i den mån de lämpar sig att bedriva underrättelseverksamhet om – del av större upplägg inom ekonomisk och organiserad brottslighet. Frågan måste dock ställas om detta begränsade underrättelsetillskott på något påtagligt sätt kommer att förbättra förutsättningarna för att åstadkomma lagföringar.

Utvecklingen inom rättsväsendet i övrigt går på många sätt i motsatt riktning som föreliggande förslag. I stället för att dela upp underrättelsebilderna ytterligare förekommer på andra områden försök att snarare lägga samman information (se t.ex. kap 4-5 i SOU 2025:81). Polisen och samverkande myndigheter har också fått flera uppdrag och själva betonat vikten av att dela mer information och kraftsamla mot den kriminella ekonomin – där de brott som föreslås hanteras av Försäkringskassan kan utgöra en viktig delmängd. Syftet är att få en bättre helhetsbild för att kunna prioritera bättre med samhällets resurser i kampen mot en allvarlig och allt mer komplex brottslighet.

Utredningen ger inte en tillräcklig bild av utmaningarna

Polisens utmaningar behöver lösas inom polisen

Utredningens statistiska redovisning av brottsanmälningarna på välfärdsområdet ger en bild av ett försummat polisiärt område. Brott hinner preskriberas medan Polisen prioriterar andra brott som anses allvarligare. Risken är dock att utredningens problembild kommer att ha förändrats genom den så kallade sanktionsväxlingen som förväntas införas inom kort (och som Brå i flertalet delar avstyrkt). Många gärningar som idag är Polisens ansvarsområde kommer aldrig nå rättsväsendet i framtiden. Dessutom framstår det inte som ändamålsenligt att utmaningar inom Polisen ska finna sin lösning genom att det bildas nya underrättelsetjänster och brottsutredande verksamheter utanför Polisen. Eftersom Polisens problem dessutom inte stannar vid välfärdsbrotten, bör lösningen stå att finna hos Polisen och inte någon annanstans.

Som framgår i utredningen har Polisen en rad styrnings- och prioriteringsutmaningar. En förklaring kan vara att Polisen i för hög grad beaktat enskilda brotts straffvärde som grund för prioritering. Även om straffvärde är en faktor att räkna med finns även skador till följd av brottslighet, vilket inte avspeglas i det enskilda brottets straffvärde. Det är fallet med exempelvis bidragsbrotten. De viktigaste exemplen är när det höga förtroendet för välfärdssystemen skadas och när omfattande bedrägerier i vid mening undergräver den allmänna tilltron till rättsväsendets förmåga. Det handlar om brott där man skulle kunna säga att straffvärdet ökar exponentiellt med antalet brott och omständigheterna kring brotten. Mot den bakgrunden är det tydligt att både ”mängdbrotten” och den förhållandevis omfattande och allvarliga välfärdsbrottsligheten förtjänar att tas på större allvar.

Försäkringskassan har andra behov som inte löses här

Av kapitel 7 i Ds:en framgår att statusen ”brottsbekämpande myndighet” öppnar åtskilliga dörrar till en rad författningar. Förutsättningarna för Försäkringskassans kontrollverksamhet bör dock kunna förbättras utan att myndigheten måste räknas till denna skara. Brå föreslår därför att en översyn görs på vilket sätt en fördjupad kontrollverksamhet kan få ökad tillgång till

olika register och stärkta möjligheter till att identifiera lämpliga kontrollobjekt etc.

Brå vill understryka att den stora effektivitetsvinsten uppnås om bidragsbrott upptäcks, helst redan innan pengar betalats ut. Brå vill därför framföra att lagstiftningsarbete och kontrollresurser bör styras mot förebyggande och mer effektiva åtgärder som förhindrar eller avbryter felaktiga utbetalningar i ett tidigt skede snarare än mot återkrav och brottsutredningar. Försäkringskassan kommer inte heller med det remitterade förslaget att få större möjligheter än de har i dagsläget att använda data från underrättelsearbete eller brottsutredning i handläggningen av förmåner. I dagsläget får de ibland uppgifter från rättsväsendet (se t.ex. Brå 2021:6). Så länge de har svårt att få hantera, lagra eller kontrollera uppgifter om en vidare krets än den försäkrade etc., kommer brottsligheten att fortgå. Vissa av dessa arbetsuppgifter kanske lämpligen utförs av andra aktörer som exempelvis Utbetalningsmyndigheten, snarare än Försäkringskassan. Det skulle också rimligen gå att lösa prioritering och kompetens inom Polisen och samverkande myndigheter genom att ”adjungera” personal från utbetalande myndigheter, som bistår i brottsutredningar och möjligen även underrättelsearbete. Det skulle vara en åtgärd som mer direkt tar sikte på problemen, utan att bygga nya separata organisatoriska lösningar.

Förslaget riskerar att skada förtroendet för Försäkringskassan och välfärdssystemet

Utredningen hänvisar till en tidigare utredning om en brottsutredande verksamhet inom Försäkringskassan som framhöll att ”grova och systematiska brott riktade mot staten riskerar att allvarligt urholka förtroendet för det svenska välfärdssamhället” (s. 131). Brå betonade i den remissomgången att det även fanns en risk för att förtroendet för välfärdssystemet skulle urholkas om Försäkringskassan fick dubbla roller (2017-08-29, dnr 0139/17). Brå menade att: ”Förtroendet för välfärdssystemet är centralt för att ha ett system där medborgarna känner att de vill bidra och inte fuska. Ett försämrat förtroende för Försäkringskassan gynnar inte någon.”

Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har med tiden fått brottsutredande uppgifter. Oberoende av den tillagda brottsutredande uppgiften är myndigheterna till sin natur kontrollerande och tullverksamhet och kustbevakning kännetecknas dessutom av att ha en ”polisiär karaktär”. Om en tydlig stöd- och bidragsmyndighet som Försäkringskassan får en brottsutredande roll innebär det således ett stort och principiellt steg, mycket större än när skattebrottsenheterna bildades.

Utredningens uppdrag och förslag väcker alltså viktiga frågor av principiell karaktär, även om utredningen endast i begränsad utsträckning diskuterar och belyser de principiella steg som förslagen skulle innebära. Den varnar dock för att enskilda kanske inte vågar att ansöka om de stöd som de har rätt till. Frågan

är om inte de dubbla rollerna riskerar att bidra till ett samhälle som kan uppfattas som oberäkneligt, där en och samma aktör både ger och tar, vilket även var innebörden i Brås tidigare yttrande (2017-08-29, dnr 0139/17).

Utredningen gör bedömningen att reformen kommer att leda till ett ökat förtroende för Försäkringskassan och välfärdssystemen i stort. Brå vänder sig mot den förhoppningen, eftersom allmänhetens syn i hög grad grundas på mediebevakningen. Om fler avancerade upplägg kommer att upptäckas till följd av reformen finns en risk att allmänheten snarare får en ökad inblick i brottsligheten på välfärdsområdet och – orättvist nog – upplever att situationen förvärrats. Allmänheten kommer dessutom knappast att kunna skilja mellan Försäkringskassans olika verksamhetsgrenar. Medier fokuserar gärna på ömmande fall och när enskilda synes hamna i kläm kan Försäkringskassan – oberoende av vilken gren det är fråga om – hamna i dåliga dagar.

Utredningen gör bedömningen att en mer effektiv brottsbekämpning kan avskräcka individer som bedriver oseriösa företag. Det är möjligt, men för att upptäcka och leda i bevis den brottslighet som utredningen tar fasta på – personlig assistans och tandvård – förutsätts typiskt sett omfattande och resurskrävande kartläggningar. För att avskräcka gärningspersoner med avancerade brottsupplägg förutsätts en hög upptäcktsrisk. Det kräver rimligen framför allt omfattande samverkan med Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Polisen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Jonas Trolle efter föredragning av utredaren Johanna Skinnari. Vid den slutliga handläggningen deltog även forsknings- och utredningsrådet Lars Korsell och t.f. enhetschef Li Hammar.