

Datum
2026-06-16

Diarienummer
ISF2026-25

Er referens
S2026/00444

Socialdepartementet

En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan (Ds 2026:4)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag och bedömningar med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför synpunkterna till de förslag och de bedömningar som berör socialförsäkringen.

Sammanfattning

ISF avstyrker utredningens huvudförslag om en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan. ISF avstyrker därför också de följförslag som grundar sig på huvudförslaget.

ISF tillstyrker utredningens förslag om införande av särskild åtalsprövning för vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden.

Om utredningens huvudförslag genomförs anser ISF att ikraftträdandetidpunkten bör senareläggas för att först se hur införandet av de administrativa sanktionsavgifterna påverkat problemen med dagens hantering av bidragsbrott.

Nedan beskriver vi inledningsvis våra övergripande synpunkter. Därefter beskrivs ISF:s mer utförliga synpunkter på förslaget om en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan och förslaget om särskild åtalsprövning. Slutligen under *Övrig synpunkt* utvecklar vi vår inställning till ikraftträdandet för huvudförslaget.

ISF:s övergripande synpunkter

ISF instämmer i regeringens och utredningens bedömning att det är ett problem att alltför få bidragsbrott utreds av polis och åklagare i dag. Det riskerar att skada förtroendet för socialförsäkringen och leda till att fler bidragsbrott begås. Det är allvarliga konsekvenser som behöver hanteras, men vi bedömer inte att de lösningar som presenteras i promemorian hanterar de problemen på ett tillfredsställande sätt.

ISF ser stora osäkerheter med förslaget. Utredningen lämnar en översiktlig beskrivning av hur arbetet skulle kunna organiseras och utföras i två framtida separata verksamheter inom Försäkringskassan. När det ställs i relation till att problembildens nuläge inom kort kommer att förändras genom införandet av administrativa sanktionsavgifter, är det mycket osäkert hur en sådan verksamhet bör organiseras och implementeras på lämpligaste sätt för att bli rättssäker och effektiv.

ISF ser även flera risker med den föreslagna verksamheten och med att ge Försäkringskassan en brottsbekämpande roll och uppgift. Utredningens förslag innebär en betydande förändring av Försäkringskassans uppdrag och införandet av två nya separata verksamhetsgrenar kommer att innebära utmaningar som ISF anser inte beaktas tillräckligt. Vi ser flera oklarheter i vad den föreslagna verksamheten ska göra jämfört med och i förhållande till nuvarande verksamhet på Försäkringskassan. Det finns också risker för svårigheter i hur de för rättssäkerheten viktiga gränssnitten mellan verksamheterna ska upprätthållas. Utredningen ger inte heller stöd för att föreslagen verksamhet skulle bli kostnadseffektiv.

Förslaget riskerar även att påverka människors förtroende för och tillit till Försäkringskassan och socialförsäkringen. ISF ser även risker för enskildas integritet och rättssäkerheten för enskilda i ärenden som gäller förmåner och stöd.

Med hänsyn till de risker och nackdelar som ISF menar finns anser vi att ett införande av en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan behöver ha starka och väl underbyggda skäl. Förslaget behöver också kunna tillgodose det behov som finns av effektivisering av utredningarna om bidragsbrott.

ISF anser inte att det finns tillräckligt stöd för att så är fallet. De förväntade positiva effekterna framstår tvärtom som osäkra, särskilt mot bakgrund av att verkligheten och problembilden kan komma att förändras avsevärt i och med den väntade sanktionsväxlingen med införande av administrativa sanktionsavgifter. Det är i dagsläget inte tillräckligt tydligt att fördelarna med den föreslagna verksamheten skulle vara större än dess nackdelar och potentiella risker och att en brottsbekämpande verksamhet på Försäkringskassan är den bästa lösningen. ISF avstyrker därför huvudförslaget om en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan.

ISF tillstyrker utredningens förslag om införande av särskild åtalsprövning för vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden då det kan förväntas öka rättssäkerheten för enskilda.

ISF:s mer utförliga synpunkter på vissa av förslagen

3 Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet

Gränssnitten mellan verksamheterna är alltför oklara och ISF ser risker vad gäller både effektivitet och rättssäkerhet

Utredningen föreslår att den brottsbekämpande verksamheten ska bestå av två delar avskilda från varandra: en brottsutredande del och en del som består i att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, så kallad underrättelseverksamhet. Samtidigt lämnar utredningen, såsom de själva beskriver, en *översiktlig beskrivning* av hur arbetet *skulle kunna* organiseras och utföras. Vi ser flera oklarheter i vad den föreslagna verksamheten ska göra jämfört med nuvarande verksamhet på Försäkringskassan.

Utredningen skriver att en viktig förutsättning för rättssäkerheten i förslagen är att underrättelseverksamheten och den brottsutredande verksamheten tydligt åtskiljs från resten av Försäkringskassans verksamhet (verksamheten för förmåner och stöd). Vi delar utredningens bedömning att den brottsbekämpande verksamheten inte får sammanblandas med ärendehantering enligt socialförsäkringsbalken eftersom brottsbekämpning kräver särskild hänsyn till och kompetens om befogenheter och enskildas rättigheter. Men ISF anser att det är svårt att utifrån utredningens förslag och bedömningar se hur dessa gränssnitt kommer att fungera och vi ser tydliga utmaningar i hur den föreslagna verksamheten ska ha möjlighet att både bli rättssäker och effektiv.

ISF bedömer att konstruktionen med en brottsbekämpande verksamhet och en handläggande verksamhet inom samma myndighet leder till svåra avvägningar mellan rättssäkerhet och effektivitet. Det är avgörande att de olika verksamheterna delar information med varandra för att uppnå de effektivitetsvinster som en nära koppling mellan verksamheterna kan leda till. Men verksamheterna behöver samtidigt vara åtskilda för att hanteringen ska vara rättssäker. Det är en utmaning att säkerställa att gränssnitten mellan verksamheterna leder till rätt nivå av samverkan som också är rättssäker och att uppgifter om enskilda inte sprids på ett alltför långtgående sätt inom myndigheten. Att utredningen enbart ger en översiktlig beskrivning av organiseringen och verksamheternas arbete innebär att dessa utmaningar i stort lämnas till Försäkringskassan att hantera. Det ställer stora krav på myndigheten, men innebär också att det inte går att få en tillräckligt klar bild av hur verksamheten kommer att fungera.

Redan i dag finns en organisatorisk åtskillnad mellan Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet och övrig verksamhet på myndigheten. ISF har i en tidigare granskning (ISF rapport 2025:14) sett att uppdelningen leder till brister i effektivitet bland annat därför att verksamheterna inte har

insyn i varandras arbete. ISF bedömer att den ännu tydligare åtskillnaden som den brottsbekämpande verksamheten skulle ha gentemot övrig verksamhet på Försäkringskassan riskerar att leda till likartade utmaningar. Utredningen redogör för hur de olika delarna inom Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet ska delas upp och hur information kan delas mellan dem och Försäkringskassans handläggande verksamhet. Det finns dock vissa motsägelser i utredningens olika beskrivningar och det är inte tydligt hur informationsdelningen ska se ut.

Ett tänkbart scenario som kan bli en följd av en brottsutredande verksamhet är att Försäkringskassan väljer att förändra hur de arbetar med kontrollutredningar och – i syfte att minska risken för att avsluta kontrollutredningar utan åtgärd på grund av brist på utredningsbefogenheter – börjar göra polisanmälningar i ett tidigare skede än i dag. Genom en anmälan skulle Försäkringskassan inom ramen för uppgiften att biträda åklagaren vid eventuell förutredning eller förundersökning få möjlighet att nyttja de föreslagna brottsutredande befogenheterna för att utreda sådant myndigheten i dag utreder inom ramen för en kontrollutredning. ISF vet inte om det skulle bli en realitet, men vi bedömer att det inte är otänkbart.

Vi ser också oklarheter i gränserna mellan underrättelseverksamheten och verksamheten som arbetar med att handlägga förmåner och stöd. Utredningen är tydlig med att underrättelseverksamheten inte får användas som ett verktyg för verksamheten som arbetar med förmåner och stöd, men den ska samtidigt arbeta med impulser från bland annat denna verksamhet. Underrättelseverksamheten kommer också att vara skyldig att lämna vidare uppgifter till verksamheten för förmåner och stöd. Det finns enligt ISF:s bedömning en risk för att det blir svårt att få till en effektiv verksamhet samtidigt som gränserna mellan verksamheterna och skyddet för personers integritet ska upprätthållas.

Dessutom kommer underrättelseverksamhetens uppdrag vara att förebygga, förhindra och upptäcka sådan brottslig verksamhet som ingår i myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Samtidigt finns inga förslag om att ändra Försäkringskassans redan pågående uppdrag i instruktionen om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Det är oklart hur de båda uppdragen ska förenas eller skiljer sig åt.

Den nya verksamheten möjliggör parallella ärenden vilket kan inverka negativt på rättssäkerheten i ärenden som gäller förmåner eller stöd

Utredningen föreslår att förvaltningslagens krav på handläggningen i princip inte alls ska gälla i de ärenden som ska finnas i den nya brottsbekämpande verksamheten. ISF förstår att detta i sig är nödvändigt för att verksamheten ska bli effektiv givet dess syfte.

Men vi bedömer att oklarheterna i gränssnitten och det faktum att förslagets utformning ser ut att möjliggöra att Försäkringskassan kan ha

parallella ärenden som gäller samma person, eller till denna kopplad fråga eller person, innebär risker för rättssäkerheten i socialförsäkringen. För ett ärende som gäller rätten till förmåner och stöd finns ett antal förvaltningsrättsliga krav på handläggningen. Dessa är exempelvis krav på dokumentation, att ge den enskilde insyn i sitt ärende och även på andra sätt möjliggöra att den enskilde får goda möjligheter att ta till vara sin rätt. Att det kan komma att finnas ärenden utan insyn jämte ärendena om förmåner och stöd ställer höga krav på tydlighet kring exempelvis informationsdelning och riskerar att skapa osäkerhet både för handläggare och enskilda. Möjligen kan det också uppstå en slags intressekonflikt mellan å ena sidan den brottsbekämpande verksamhetens intresse av att hemlighålla och inte sprida information och å andra sidan förmånshandläggarens och den enskildes intresse av öppenhet och fullständiga uppgifter för utredning och bedömning av rätten till förmån eller stöd.

Fragmentiserad utredning av bidragsbrott

Ytterligare gränssnitt som framstår som oklara i praktiken är de mot Polismyndigheten. Enligt förslaget kommer Polismyndigheten alltjämt att utreda vissa bidragsbrott eftersom det enbart är bidragsbrott som rör förmåner och stöd som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beslutar om som Försäkringskassan kan biträda åklagare med. Det står också åklagaren fritt att anlita Polismyndigheten i stället för Försäkringskassan.

ISF anser, precis som utredningen, att det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är en förutsättning att det är åklagare som ska leda och fatta i princip alla beslut under förundersökningen och att Försäkringskassan enbart ska biträda åklagaren. Men ISF är tveksam till om fragmentiseringen av utredningar om bidragsbrott är ett effektivt sätt att arbeta. Precis som utredningen ser ISF risker för att olika ärenden kommer att prioriteras olika beroende på vilken myndighet som utreder dem. Eftersom Polismyndigheten – som dessutom kommer att behöva blandas in och stödja Försäkringskassan i att genomföra vissa utredningsåtgärder även i de fall Försäkringskassan biträder åklagaren – inte kommer få lägre kostnader samtidigt som nya verksamheter ska byggas upp på Försäkringskassan ser vi också att lösningen kommer bli kostsam. Förslagen förutsätter därtill ett utökat och välfungerade samarbete och samverkan.

Vi anser också att det inte är tillräckligt tydligt beskrivet hur Försäkringskassan ska samarbeta med Pensionsmyndigheten och att utredningen inte tar tillräcklig stor hänsyn till den ökade kompetens som krävs för att kunna utreda också förmåner och stöd som beslutas av Pensionsmyndigheten.

Det är tveksamt om den föreslagna verksamheten kan bli effektiv

Att administrativa sanktionsavgifter införs för de ersättningar som betalas ut från och med 1 juli 2026 innebär en omfattande förändring som enligt uppskattningar kraftigt kommer att minska antalet polisanmälningar, brottsutredningar och åtal när det gäller bidragsbrott mot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Denna grundläggande förändring innebär att utredningens analyser av konsekvenser grundar sig på underlag som inte kommer att vara aktuella vid tidpunkten för införandet, till exempel gällande antalet brottsutredningar per år. Detta skriver utredningen själv och utgår i sin konsekvensanalys utifrån de förhållanden som gäller i dag, innan införandet av administrativa sanktionsavgifter. ISF anser att innan beslut fattas om utredningens förslag borde tid ges för att utvärdera effekterna av de administrativa sanktionsavgifterna, så att förslagen är ändamålsenliga utifrån den aktuella situationen och eventuella effekter av sanktionsavgifterna och ny lagstiftning gällande anmälan om bidragsbrott.

Det är inte heller tydligt att utredningens förslag kommer att komma åt problemen som finns i dag gällande att polisiära resurser saknas för utredningar om bidragsbrott och grova bidragsbrott. De brottsutredande befogenheter som utredningen föreslår innebär troligtvis att Försäkringskassan kommer att behöva hjälp av polis vid relativt många tillfällen, så som vid åtgärder när det kan förekomma risk för hot eller våld. Det är oklart hur formerna för detta ska fungera. Det innebär också en ökad administration att Åklagarmyndigheten först ska be Försäkringskassan om biträde, och att Försäkringskassan sedan i sin tur via åklagare behöver begära biträde av polisen.

Utredningen har 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. Men i och med sanktionsväxlingen är det inte orimligt att anta att Polismyndigheten kan komma att få bättre förutsättningar för att på ett effektivare sätt se till att fler bidragsbrott klaras upp och att bidragsbrotten minskar. Det pågår även ett arbete mellan myndigheterna. I ISF:s rapport 2026:3 framkommer att inom den samverkan mot organiserad brottslighet där både Försäkringskassan och Polismyndigheten deltar utökas arbetet mot bidragsbrott. I rapporten framkommer även vikten av att Polismyndigheten fortsätter freda och utöka sina resurser i detta arbete.

Risk för minskat förtroende för och tillit till Försäkringskassan

ISF bedömer att en brottskämpande verksamhet hos Försäkringskassan kan vara förtroendeskapande för socialförsäkringssystemet om det innebär att antalet bidragsbrott minskar och att antalet bidragsbrott som leder till rättsliga åtgärder ökar. Men det finns också tydliga risker kopplat till allmänhetens tillit för Försäkringskassan som är viktiga att beakta.

Försäkringskassan kommer fortsatt att ha en viktig roll för att säkerställa att människor får det stöd och ersättning som de har rätt till genom handläggning som utgår från grundläggande förvaltningsrättsprinciper om exempelvis partsinsyn och serviceskyldighet. Samtidigt kommer Försäkringskassan att bedriva verksamhet som syftar till att utreda personer med andra verktyg, mål och utan att människor känner till hur myndigheten genomför sina utredningar. Myndigheten kommer också genom underrättelseverksamheten hantera stora mängder personuppgifter och bedriva integritetskänslig utredning utan insyn från åklagare eller annan utomstående aktör. Samma myndighet kommer med andra ord i olika lägen att betrakta de personer som ärendena gäller som sökande eller som misstänkta bidragsbrottslingar och hantera information med utgångspunkt i dessa skiftande perspektiv.

Utredningen bedömer att riskerna för tilliten kan vägas upp av att det är olika delar av myndigheten som gör olika saker. Men även om Försäkringskassan säkerställer att olika delar av myndigheten gör olika saker så innebär inte det att det blir tydligt för allmänheten och personerna som behöver söka sig till Försäkringskassan att det är så myndigheten fungerar. ISF bedömer att det kommer att innebära stora svårigheter att kommunicera detta på ett lättförståeligt sätt. En tänkbar utveckling är att enskilda inte kommer att känna tillit och trygghet i sina kontakter med Försäkringskassan och med att till exempel våga lämna känsliga uppgifter.

Utredningen menar att den nya brottsbekämpande verksamheten vid Försäkringskassan i många avseenden kan utformas som på Skatteverket. Men Skatteverkets övriga uppdrag, att exempelvis fastställa och ta ut skatter och sociala avgifter och ansvara för folkbokföring och personnamn, skiljer sig från Försäkringskassans uppdrag att hjälpa människor i den meningen att den ska utreda, besluta om och betala ut socialförsäkringsförmåner. Det är därför inte säkert att konsekvenserna av uppdragen kommer att se likadana ut på båda myndigheterna.

För att socialförsäkringssystemet ska fungera behöver både människor som bidrar till systemet och de som behöver ta del av stöden uppleva att de kan lita på att myndigheten sköter sitt uppdrag och att uppgifter hanteras korrekt. Det går inte att bortse från risken att förtroendeskadorna kan göra att personer som behöver ersättning väljer att inte söka stöd hos Försäkringskassan.

Utredningen skriver i sin konsekvensbedömning att trots att förslagen riskerar att medföra att enskildas förtroende för Försäkringskassan påverkas så bedöms konsekvenserna för enskilda vara godtagbara i förhållande till intresset av att förbättra effektiviteten i arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Vi anser sammantaget att utredningen inte tar förtroende- och tillitsrisken på tillräckligt stort allvar, särskilt mot bakgrund av att det är oklart om effektivitetsvinsterna kan bli verklighet.

5. Särskild åtalsprövning för bidragsbrott

Vi bedömer att införande av en särskild åtalsprövning för vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden är ett bra förslag som bidrar till ökad rättssäkerhet. Förslagen kan öka möjligheterna till att lika fall bedöms lika när det gäller i vilka situationer som Försäkringskassan polisanmäler brott. Varierande kompetens och brister i likabedömning vad gäller polisanmälan var något vi såg indikationer på i vår granskning av Försäkringskassans kontrollverksamhet (ISF rapport 2025:14).

12. Konsekvenser

Enskildas förtroende för Försäkringskassan riskerar att påverkas enligt utredningen och bedöms även medföra en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen anser att konsekvenserna bedöms vara godtagbara i förhållande till intresset av att förbättra effektiviteten i arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Som framgår ovan delar ISF inte denna bedömning utan anser att utredningen tar för lätt på förtroende- och tillitsrisken, och det är dessutom mycket oklart om de effektivitetsvinster som utredningen beskriver kommer att bli verklighet.

ISF anser också att utredningens förslag inte är tillräckligt konkreta för att ISF ska kunna bedöma om de beräkningar av kostnader som utredningen har gjort är rimliga. Gällande utredningens bedömning kring finansiering av förslagen vill ISF, liksom i remissvaret till Ds 2025:8, framhålla att förslagen inte är finansierade genom att hänvisa till Försäkringskassans låneram. ISF har i flera granskningar sett vad Försäkringskassans begränsade ekonomiska möjligheter under några år har gett för negativa effekter för verksamheten. Det är därför viktigt att förslag som genomförs är finansierade.

Övrig synpunkt

ISF avstyrker som vi nämner ovan utredningens huvudförslag om att införa en brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan och de förslag som följer av det. Om förslagen ändå genomförs så har ISF följande synpunkt.

Utredningen föreslår i kapitel 11. *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser* en ikraftträdandetidpunkt 1 januari 2028 för Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. ISF anser att det är en allt för kort tid för Försäkringskassan att införa de stora förändringar som utredningen föreslår. Som vi även angett ovan är det rimligt att avvakta och se hur införandet med administrativa sanktionsavgifterna faller ut, innan man väljer att gå vidare med förslagen och ikraftträdandetidpunkten skulle då behöva skjutas upp.

Detta yttrande har beslutats av den vikarierande generaldirektören Dan Ljungberg. Utredaren Helena Poirier har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Lisa Carlsson och Åsa Renhammar deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen och tf. enhetschefen Madelene Bougas Löf samt enhetscheferna Sofie Cedstrand, Måns Nerman och Elin Sundberg deltagit.



Dan Ljungberg



Helena Poirier