



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
s.remissvar@regeringskansliet.se
kopia s.sf@regeringskansliet.se.

Remissyttrande över Ds 2026:4 En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan

Juridiska institutionen vid Umeå universitet har haft uppdraget att bereda remissyttrande över departementspromemorian Ds 2026:4 *En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan*. Remissvaret har utarbetats av docent Lena Enqvist, docent Mattias Hjertstedt, universitetslektor Lena Landström och professor Ruth Mannelqvist.

Sammanfattning

Juridiska institutionen avstyrker förslaget till lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet och därtill hörande lagändringar, med motiveringen att brottsbekämpande verksamhet vid Försäkringskassan

- utmanar rättens systematik,
- riskerar att undergräva tilliten till Försäkringskassan och dess kärnuppdrag, samt
- bidrar till ytterligare fragmentering av brottsbekämpande verksamhet, varför den bör förbehållas rättsvårdande myndigheter.

Inledande synpunkter

Att arbeta mot kriminalitet i välfärden och att minska missbruk av offentliga försäkringar är en central och viktig uppgift i ett välfärdssamhälle. Juridiska institutionen delar promemorians utgångspunkt att välfärdsbrottslighet måste motverkas samt att sådan skadar både samhällsekonomin och förtroendet för välfärdssystemen. Samtidigt har samhället en central funktion när det gäller människors välfärd, där inte minst Försäkringskassan har en viktig funktion. Den föreslagna ordningen innebär en principiellt långtgående förändring av Försäkringskassans roll. Vår bedömning är att de förväntade effektivitetsvinsterna inte är tillräckligt klarlagda och väger inte upp



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

riskerna för rättslig otydlighet, försämrade legitimitet och minskad tillit till socialförsäkringsadministrationen samt fragmenterad brottsbekämpning. Även om promemorian behandlar flera tänkbara konsekvenser av den föreslagna ordningen, framstår den samlade proportionalitetsbedömningen inte som fullt ut övertygande i förhållande till den principiellt betydande förändring som reformen innebär.

Juridiska institutionen avstyrker därför förslaget, med motiveringen som följer.

Rättens systematik och innehåll

Juridiska institutionen konstaterar att förslaget är mycket omfattande och i sin helhet svåröverskådligt såväl utifrån det rättsliga systemet som för individ och tillämpare. Förslaget resulterar i ett regelverk och en rättslig systematik i gränslandet mellan straffrätt och förvaltningsrätt. Legalitet, objektivitet och rättssäkerhet är centrala rättsprinciper inom båda rättsområdena, men har delvis olika innehåll, funktion och tyngdpunkt beroende på sammanhang. Straffrätten präglas av en restriktiv systematik där den enskildes processuella ställning, oskuldspresumtionen och kravet på tydlig normgivning har särskild betydelse. Förvaltningsrätten bygger visserligen också på legalitet och objektivitet, men är samtidigt utformad för masshantering, service och att materiellt riktiga beslut ska nås inom ramen för ett effektivt administrativt förfarande.

När samma myndighet ska handlägga förmånsärenden, genomföra kontrollåtgärder, bedriva underrättelseverksamhet och biträda i brottsutredningar uppstår en rättslig struktur som sammantaget är svår att överblicka. Även om verksamheterna organisatoriskt hålls åtskilda kvarstår frågan hur gränserna mellan funktionerna ska uppfattas av den enskilde och hur grundläggande rättsprinciper, såsom legalitet och objektivitet, ska tryggas i praktiken. Den föreslagna ordningen riskerar därför att försämra förutsebarheten och göra det svårt att avgöra vilken rättslig logik som styr myndighetens handlande i olika skeden.

Försäkringskassans uppdrag och risk för misstro

Försäkringskassan har bland annat till uppdrag att bistå människor i behov av social trygghet genom utredning av och beslut om rätt till ersättning från socialförsäkringen. Frågan är därför hur långt det går att transformera en välfärdsmyndighet till brottsbekämpande aktör utan att underminera dess legitimitet och rättssäkerhetsfunktion?



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

Det framstår som att det finns uppenbara rollkonflikter när Försäkringskassan både ska besluta om förmåner och utreda misstanke om brott, liksom bedriva underrättelseverksamhet. Det blir en balansgång mellan förtroende och kontroll som riskerar att erodera tilliten till Försäkringskassan på både kort och lång sikt. Försäkringskassan ska även fortsättningsvis vara den myndighet som enskilda vänder sig till för att få ersättning vid sjukdom, funktionsnedsättning, föräldraskap med mera. Om samma myndighet samtidigt uppfattas som en brottsbekämpande aktör finns en risk att kontakten med myndigheten präglas av misstanke och försiktighet snarare än av tillit, öppenhet och rätt till stöd. Det gäller särskilt i situationer där den enskilde befinner sig i ett kunskapsmässigt och ekonomiskt underläge i förhållande till myndigheten.

Vidare vill Juridiska institutionen framhålla att även om det, som framgår av förslaget, görs en tydlig uppdelning mellan de olika verksamhetsgrenarna, riskerar förslaget att resultera i att Försäkringskassan i det närmaste blir en hybrid-myndighet, vilket troligen inte kommer att gagna dess kärnverksamhet. Försäkringskassan kommer även fortsättningsvis att bedriva egen kontrollverksamhet inom förmånsverksamheten. I den verksamheten kan misstankar om brott uppkomma och leda vidare till underrättelseverksamhet, brottsutredande biträde, polis eller åklagare. Den samlade ordningen riskerar därför att bli svår att överblicka och ge upphov till en ökad grad av uppsplittring såväl inom som utanför Försäkringskassan. Detta begränsar värdet av den föreslagna reformen i förhållande till riskerna för legitimitet och uppfattad objektivitet.

I aktuell nyhetsrapportering finns uppgifter om att Polismyndigheten i dag lägger ned många av Försäkringskassans anmälningar med anledning av att ”de inte håller bevismässigt” [TV4 Nyheter 2026-06-01 <https://www.tv4.se/artikel/polisen-vi-laegger-ned-f-kassans-anmaelningar>]. Självfallet kan sådan rapportering inte läggas till grund för mer långtgående slutsatser om vare sig skälen till Polismyndighetens nedläggningsbeslut eller om en brottsutredande enhet vid Försäkringskassan skulle nå andra resultat. Ur rättsstatlig synvinkel är det dock av utomordentlig vikt att brottsutredningar bedrivs med utgångspunkt i straffprocessuella beviskrav och objektivitetsprincipen, och inte utifrån de kontroll- och riskbedömningar som präglar prövningen av rätten till ersättning.

Brottsbekämpning och rättsvårdande myndigheter

Som konstaterats anser vi att förslaget innebär en fragmentering av den brottsbekämpande verksamheten på övergripande nivå, då myndigheten ges mandat som vanligtvis tillkommer rättsvårdande myndigheter som



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Även om det finns erfarenheter av brottsbekämpande verksamhet inom myndigheter såsom Skatteverket och Tullverket finns det skäl att iakttä försiktighet med att ytterligare utvidga kretsen av myndigheter med brottsbekämpande uppgifter, särskilt när det gäller en myndighet vars huvudsakliga uppdrag består i att besluta om och betala ut sociala trygghetsförmåner till enskilda.

Juridiska institutionen vill också särskilt framhålla att det saknas principiella skäl att eftersträva symmetri mellan de utredningsbefogenheter och möjliga tvångsmedel som tilldelas olika statliga brottsutredande verksamheter. En eventuell tilldelning av sådana befogenheter måste vila på en självständig proportionalitetsbedömning med utgångspunkt i Försäkringskassans uppdrag, socialförsäkringsförmånernas karaktär och de särskilda rättssäkerhets- och integritetsintressen som aktualiseras i denna verksamhet. Försäkringskassans uppdrag och verksamhet skiljer sig i många viktiga avseenden från Skatteverkets och Tullverkets uppdrag och verksamheter, eftersom socialförsäkringsförmåner ofta avser grundläggande försörjning och social trygghet.

Vi menar vidare att jämförelsen med Skatteverket och utredning av skattebrotten är problematisk. När Skatteverket gavs brottsutredande uppgifter hade tjänstemän vid Skatteverket tidigare erfarenhet av skattetillägg (som administrativ sanktion), där de rättsliga rekvisiten var i princip desamma som vid skattebrott. Det som var nytt var straffrättsliga uppsåtsbedömningar och att bedriva brottsutredningar. Organisatoriskt är Skatteverkets brottsutredare kopplade till Ekobrottsmyndigheten, där polis, åklagare och skattebrottsutredare arbetar i lag. Det är alltså ett begränsat antal åklagare som jobbar mot Skatteverket och kunskapsöverföringen har kunnat ske genom ett nära samarbete. (Dessförinnan var det ett begränsat antal åklagare som ansvarade för skattebrotten.) Det går således inte riktigt att jämföra med det föreliggande förslaget, där inte annat framgått än att det kommer att vara åklagare vid någon av landets åklagarkammare och polisanställda som jobbar gentemot Försäkringskassan. Det betyder att det är många personer som kan vara involverade, där olika åklagare har olika syn på hur en förundersökning bör bedrivas (såvida inte åklagarverksamheten bygger en särskild organisation för detta, vilket torde vara mindre troligt). Åklagare vid åklagarkammarna är engagerade i en mängd olika utredningar och har inte särskilt ansvar för att svara på frågor, kompetensutveckla eller fatta beslut gentemot Försäkringskassans tjänstemän. Sannolikt kommer åklagare att få mer arbete med att leda förundersökningar (som idag kan ledas av polisen) och besluta om tvångsmedel, samtidigt som polisen fortsatt kommer att hantera alla polisanmälningar, medverka vid verkställighet av tvångsmedel samt utföra



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

utredningsåtgärder med hänsyn till den geografiska spridningen (där Försäkringskassan inte har tillgänglig personal).

Ett motiv att utöka Försäkringskassans uppdrag med brottsbekämpande verksamhet är att myndigheten besitter fördjupade kunskaper om socialförsäkringen. Det är i och för sig riktigt, men det bör emellertid framhållas att Försäkringskassans kompetens när det gäller såväl brottsutredande verksamhet som underrättelseverksamhet är begränsad. Sådana verksamheter kräver särskild kompetens, metodstöd, säkerhetskultur och erfarenhet av tvångsmedel samt processuella krav. Detta uppmärksammas visserligen i förslaget, och verksamhetens särskilda känslighet kommer bland annat till uttryck genom förslaget att tvångsbefogenheterna enbart ska få utövas av tjänstemän med viss behörighet, men det utvecklas inte närmare hur denna brottsbekämpande kompetens ska förenas med den socialförsäkringsrättsliga specialistkompetens som åberopas som skäl för reformen.

Om Försäkringskassan ges brottsutredande uppgifter är det nödvändigt att Försäkringskassan inte ges befogenhet att leda förundersökningar samt besluta om eller verkställa tvångsmedel i större omfattning än vad förslaget innebär. Särskilt viktigt är att Försäkringskassan inte ska ges befogenheter där det kan bli aktuellt att använda våld mot person av såväl rättssäkerhetsskäl som arbetsmiljöskäl, då det många gånger inte går att i förväg avgöra om situationen kommer att vara sådan att våld behöver användas. Åklagarna har det övergripande ansvaret för verkställigheten av sina beslut, medan det är polisorganisationen som har arbetslednings- och arbetsmiljöansvaret vid verkställigheten. Det innebär att Polismyndigheten fortsatt kommer att behöva involveras i brottsutredningarna.

Uppskattningsvis kommer relativt få ärenden att hanteras av Försäkringskassan. I förslaget framgår att det uppskattningsvis kan handla om 950 ärenden (150 grovt bidragsbrott, 800 ärenden normalgrad eller ringa brott där åtal bör väckas i stället för att sanktionsavgift beslutas, sid. 447). Vi menar att det är högst tveksamt om detta är tillräckligt omfattande för att bygga upp en särskild brottsutredarenhet, som dessutom behöver kunna bedriva verksamhet över hela landet. Förutom brottsutredare, IT-forensiker, etc. behövs arbetsledare/chefer som kan styra upp rutiner och arbetssätt. Det kan inte förväntas att åklagarna tar ett sådant ansvar, då dessa har varken arbetslednings- eller arbetsmiljöansvar för Försäkringskassans anställda. Sannolikt kommer inte alla dessa 950 ärenden att hanteras av Försäkringskassan, eftersom de kan ha sådan karaktär att polisen ändå behöver involveras.

Om brottsutredande och brottsbekämpande kompetens ska byggas upp inom Försäkringskassan kommer myndigheten att behöva rekrytera eller



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

utbilda personal med brottsbekämpande erfarenhet, vilken sannolikt inte kommer att besitta den socialförsäkringsrättsliga specialistkunskap som åberopas som skäl för reformen. Då den brottsbekämpande verksamheten enligt förslaget ska bedrivas inom ramen för en egen verksamhetsgren inom Försäkringskassan, kan brottsbekämpning väl lika bra åstadkommas med försäkringskompetens hos åklagare, polis eller Ekobrottsmyndigheten. Inom polis- och åklagarmyndigheterna finns idag omfattande kompetens och erfarenhet när det gäller brottsbekämpning, varför den expertkunskap som behövs inom ett särskilt område (som socialförsäkringen) kan inhämtas från expertmyndigheten. Om brottsbekämpningen i stället läggs på Försäkringskassan, behöver den bygga upp en motsvarande kompetens som idag redan finns inom de rättsvårdande myndigheterna. Argumentet att Försäkringskassans specialistkunskap är av sådan vikt att brottsbekämpning behöver överföras till myndigheten är inte övertygande.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av förslaget att åklagare ska kunna välja att anlita biträde av den myndighet som bedöms vara bäst lämpad (s. 155–156). Systemet synes förutsätta att brottsanmälan ska lämnas in till Polismyndigheten, som beslutar om förundersökning ska inledas eller inte. Om förundersökning inleds behöver ärendet överlämnas till Åklagarmyndigheten, som avgör om förundersökningen ska bedrivas med biträde av Försäkringskassan eller Polismyndigheten, eller av båda. Initialt kan det vara svårt att göra en sådan bedömning, då informationen kan vara knapphändig. Under en förundersökning kan situationen löpande förändras, såväl när det gäller vilka brottsmisstankar som är aktuella som vem misstankarna riktas mot och i vad mån tvångsmedel är aktuella. Det finns en risk att ärenden kommer att behöva vandra fram och tillbaka mellan de olika myndigheterna, där tjänstemän från flera myndigheter behöver sätta sig in i ärendet.

Det kan i sammanhanget noteras att förslaget inte heller berör Utbetalningsmyndigheten och dess nuvarande uppdrag att upptäcka, förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, och det framstår som oklart hur det uppdraget närmare ska avgränsas mot eller samspela med föreslagna underrättelseverksamheten vid Försäkringskassan. Den föreslagna ordningen kan i praktiken innebära att samma misstänkta förhållanden hanteras både parallellt och i flera led inom Försäkringskassans förmånsverksamhet, kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet, samtidigt som de även kan aktualisera Utbetalningsmyndighetens verksamhet samt åtgärder hos Polismyndigheten och åklagare. En sådan uppdelning förutsätter inte bara tydliga regler för informationsöverföring, utan även att varje verksamhetsgren har organisatoriska, kompetensmässiga och rättsliga förutsättningar att identifiera sådana omständigheter som bör föranleda åtgärder i en annan del av systemet. I annat fall riskerar fragmenteringen



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-687-26

Ert dnr S2026/00444

att minska, snarare än öka, systemets samlade förmåga att uppmärksamma och vidarebefordra relevanta misstankar. En sådan struktur riskerar därför också att skapa oklar ansvarsfördelning, dubbelarbete och svårigheter för den enskilde att förstå vilket regelverk och vilka garantier som aktualiseras i olika delar av handläggningen.

I ärendet har dekan Ulrika Haake, samhällsvetenskaplig fakultet, fattat beslut. Fakultetssamordnare Åsa P. Isaksson har varit föredragande.

Ulrika Haake
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare