



Kommittédirektiv

Kraftfulla verktyg för kontroll av utbetalning av socialförsäkringsförmåner till personer som lämnat Sverige

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur arbetet med att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands kan stärkas och föreslå nya åtgärder för att öka möjligheterna till upptäckt. Syftet är att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till på vilket sätt befintliga verktyg och metoder för att upptäcka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands kan förbättras inom ramen för gällande regelverk,
- föreslå nya verktyg och metoder för att upptäcka felaktiga utbetalningar till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands, som är kostnads-effektiva, rättssäkra, proportionerliga och beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2026.

Det krävs effektivare åtgärder för att motverka utnyttjandet av socialförsäkringssystemen vid vistelse utomlands

Socialförsäkringen är universell, dvs. alla som bor eller arbetar i Sverige omfattas av försäkringen, och den bygger i hög grad på tillit. I detta ligger att personer som behöver ta del av ersättningarna känner till regelverket och redogör korrekt för omständigheter och personliga förhållanden som påverkar rätten till förmåner. Utförda studier visar dock att genomförda åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen inte varit tillräckliga, utan att problemen med felaktiga utbetalningar är omfattande. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2024 att ca 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.4). Ungefär hälften av de felaktigt utbetalda beloppen uppskattas vara orsakade av misstänkta avsiktliga fel. De s.k. omfattningsstudier som bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför vart fjärde år, som syftar till att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från enskilda system och totalt från välfärdssystemen, visar på att en avsevärd andel av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen varje år kommer från socialförsäkringssystemet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppskattar att 9,3 miljarder kronor respektive 1,3 miljarder kronor betalades ut felaktigt från myndigheterna under 2021.

Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter bedöms fortfarande vara några av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten (rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2021 respektive 2023). Både i myndigheternas omfattningsstudier och i betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52) anges att vistelse eller bosättning utomlands är en risk för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar för flera förmåner. I budgetpropositionen för 2024 bedömde regeringen att minst 845 miljoner kronor betalades ut felaktigt från välfärdssystemen på grund av felaktiga uppgifter om folkbokföring (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.3.1). Felaktiga uppgifter om vistelse kan leda till att ersättning betalas ut till personer som på grund av sin utlandsvistelse inte är berättigade till sådan eller har avlidit utomlands.

Gällande regelverk för utbetalning av socialförsäkringsförmåner vid vistelse eller bosättning utomlands

Socialförsäkringsförmånerna är indelade i bosättningsbaserade, arbetsbaserade och övriga förmåner. För förmånerna finns vissa begränsningar i fråga om vilka som betalas ut om en person bosätter sig utomlands, s.k. export, och vilka som, även om personen anses bosatt i Sverige, bara kan betalas ut vid vistelse utomlands under vissa förutsättningar.

Enligt socialförsäkringsbalken har endast den som är bosatt i Sverige rätt till bosättningsbaserade förmåner. De bosättningsbaserade förmånerna är väsentligen skattefinansierade. I syfte att minska risken för dubbelförsäkring och värna statsfinanserna gäller vissa begränsningar för utbetalning av de bosättningsbaserade förmånerna för tid när en försäkrad vistas utomlands en längre tid. Bosättningsbaserade förmåner får lämnas för tid då en försäkrad inte vistas i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader, förutom äldreförsörjningsstöd som endast lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst tre månader. Därutöver finns bestämmelser om att Försäkringskassans medgivande behövs i vissa fall och att vissa förmåner kan lämnas så länge bosättningen består. Det finns också särregler för vissa persongrupper.

För de arbetsbaserade förmånerna gäller andra regler. Dessa förmåner anses i huvudsak intjänade och det är inte bosättningen som begränsar utbetalning utomlands, utan snarare behovet av att följa upp rehabilitering m.m. Inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning, inkomstgrundad ålderspension, inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension betalas ut oavsett var personen är bosatt, så länge rätten till förmånen består.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får, för utbetalning av en förmån utomlands, kräva bevis om att rätten till förmånen består, bl.a. så kallade levnadsintyg. I Pensionsmyndighetens föreskrifter om hur dessa bevis ska lämnas anges bl.a. att bevis ska lämnas på en blankett som fastställts av Pensionsmyndigheten eller genom myndighetens självbetjäningstjänster via internet. Bland annat godtas levnadsintyg som utfärdats av en svensk ambassad, ett svenskt konsulat, Svenska kyrkan, en utländsk socialförsäkringsinstitution eller notarius publicus. Pensionsmyndigheten skickar varje år ut en begäran om levnadsintyg till personer som får förmån utom-

lands för att kontrollera om personen lever. Intyget innehåller även frågor om civilstånd och medborgarskap.

Den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet enligt socialförsäkringsbalken ska anmäla detta till Försäkringskassan. Därutöver finns en vidsträckt generell uppgiftsskyldighet i samband med ansökan om förmån och en anmälningsskyldighet för sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på förmånen.

Uppdraget att förbättra befintliga verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands

Det finns ett omfattande och utbrett problem med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, inte minst inom socialförsäkringen. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stävja denna problematik. Den 1 januari 2024 inrättade regeringen Utbetalningsmyndigheten som ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten har till uppgift att genomföra dataanalyser och granskningar samt att administrera ett system med transaktionskonto. Myndigheten granskar bl.a. felaktigt utbetalda förmåner till personer som flyttat utomlands men ändå tar emot förmåner som man bara har rätt till om man bor i Sverige. Sedan många år tillbaka arbetar ett antal myndigheter tillsammans, strategiskt och operativt, mot olika typer av organiserad brottslighet (Ju2008/05776). Flera av de åtgärder som regeringen har vidtagit för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen väntas ha effekt för att minska risker för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands.

Det finns dock fortsatt skäl att utreda om det är ändamålsenligt att ytterligare förbättra möjligheten att upptäcka felaktigheter. Brott mot välfärden är en lukrativ inkomstkälla för organiserad brottslighet. Att slå mot den kriminella ekonomin och bl.a. förhindra utnyttjandet av offentliga medel är centrala beståndsdelar i regeringens arbete mot organiserad brottslighet (Motståndskraft och behandlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, skr. 2023/24:67). En hög grad av regelefterlevnad är viktigt ur ett samhällsekonomiskt och brottsförebyggande perspektiv, men också avgörande för att upprätthålla acceptansen och förtroendet för välfärdssystemen. För att bibehålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som pålitliga och rättvisa är det ytterst viktigt att förmåner och ersättningar endast lämnas till de som har rätt till dem.

Vistelse eller bosättning utomlands utgör en särskild risk för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Det är tillåtet att bo eller vistas utomlands med vissa förmåner, t.ex. inkomstgrundad ålderspension. Det förekommer dock att personer som får förmåner utomlands avlider utan att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten underrättas om detta, vilket leder till att förmånerna fortsätter att utbetalas till anvisat konto som t.ex. familjemedlemmar har dispositionsrätt över. Det förekommer även att familjemedlemmar, eller andra, bereder sig tillträde till det som felaktigt betalats ut till den avlidne genom att använda personens e-legitimation. Tillgängliga verktyg för att möta specifika risker för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar kopplat till vistelse eller bosättning utomlands, såsom levnadsintyg, är trubbiga och inte konstruerade för dagens samhälle där människor i allt större utsträckning rör sig över nationsgränser. Det behöver därför göras en analys av befintliga verktyg, metoder och regelverk för att upptäcka felaktigheter vid vistelse eller bosättning utomlands i syfte att ta reda på vilka kontrollmekanismer som skulle kunna vara lämpliga att utveckla.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till på vilket sätt befintliga verktyg och metoder för att upptäcka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands kan förbättras inom ramen för gällande regelverk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag på nya kraftfulla verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands

Mot bakgrund av den särskilda risk för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar som vistelse eller bosättning utomlands utgör finns det behov av att ta fram nya metoder och verktyg för att ytterligare stärka myndigheternas förmåga att upptäcka felaktiga utbetalningar. Nya verktyg ska syfta till att öka upptäckten av felaktiga utbetalningar, men kan även öka enskildas benägenhet att uppfylla den lagstadgade anmälningsskyldigheten om vistelse och bosättning. Andra europeiska länders verktyg kan tjäna som exempel, men behöver sättas i en svensk kontext.

Danmark använder sig exempelvis av s.k. flygplatskontroller. Den danska myndigheten för arbetsmarknad och rekrytering får utföra kontroller på

danska flygplatser med internationella ankomster. Syftet med flygplatskontrollerna är att fastställa om personer som uppgett att de bor i Danmark felaktigt har mottagit arbetslöshetsersättning eller kommunala bidrag under sin vistelse utomlands. Kontrollerna utförs genom slagning i ett inkomstregister som är anpassat för syftet. Vid misstanke om felaktigt utbetald ersättning får myndigheten, om den enskilde gett sitt medgivande, ta kopior av personens pass och resedokument. Dokumenten skickas därefter till personens hemkommun för vidare hantering av frågor om indragning och återkrav. I Danmark utreds också möjligheterna att för flygplatskontrollerna få tillgång till information om in- och utresedatum. Tillgång till dessa uppgifter skulle möjliggöra digitala kontroller genom registersamkörning.

I Nederländerna har en myndighet, genom s.k. passignalering, möjlighet att avslå ansökan om att förnya pass om en person inte har betalat tillbaka studielånsskulder eller har obetalda skulder av kommunala sociala förmåner över en viss summa. Uppgift om obetalda skulder och avsaknad av kontaktuppgift förs in i ett register för passvarningar. Vid handläggningen av en passansökan görs en kontroll i registret av myndigheten som är behörig att utfärda pass. En möjlighet att förnya passet provisoriskt återfås när personen har etablerat kontakt med myndigheten eller kommunen i syfte att återbetala skulden. En metod som liknar den ovan beskrivna nederländska metoden skulle kunna vara ett verktyg som ökar möjligheten att återfå felaktigt utbetald ersättning. Det skulle även kunna förbättra förutsättningarna att etablera kontakt med en person och att få denne att lämna uppdaterade och korrekta uppgifter till svenska myndigheter. Mot den bakgrunden kan passignalering i någon form vara en möjlig ny metod i Sverige som kan öka upptäcksgraden av felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands.

I 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken anges att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten under vissa förutsättningar kan göra förfrågningar, besöka den försäkrade, begära läkarutlåtande eller begära att den försäkrade genomgår en utredning. Det kan finnas anledning att se över om myndigheterna har behov av andra utredningsbefogenheter för att säkerställa att uppgifter som lämnas av den som vistas eller är bosatt utomlands är korrekta. Exempelvis kan användning av biometriska uppgifter ha potential för att säkerställa korrekta uppgifter vid vistelse eller bosättning utomlands.

Enligt 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) ska myndigheter underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen, t.ex. att en person är folkbokförd i Sverige, är oriktig eller ofullständig. Vidare ska vissa myndigheter och aktörer enligt bl.a. lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet lämna uppgifter till bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har lämnats eller om uppgifterna kan behövas för att motverka felaktiga utbetalningar. Det kan handla om uppgifter som kan bidra till att tidigt upptäcka om en enskild person eller en familj har flyttat från Sverige utan att meddela detta och därmed felaktigt får ersättning. Denna skyldighet gäller dock för ett begränsat antal aktörer. Även andra samhällsaktörer som återkommande har kontakt med enskilda eller familjer kan ta del av information som tyder på att någon har flyttat från Sverige utan att meddela detta. Det finns därför anledning att utreda behovet av ett ökat utbyte av relevanta uppgifter och information mellan fler aktörer. Det kan också vara aktuellt att ta fram nya ändamålsspecifika register för att öka upptäcktsgraden av felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands.

Nya metoder och verktyg ska vara ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Verktyg med inspiration från de metoder som finns i Danmark och Nederländerna bör övervägas. De metoder som föreslås måste också vara anpassade till den svenska förvaltningsmodellen. Utbyte av uppgifter förutsätter överväganden om sekretess och personlig integritet. Det förslag som lämnats i delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63) behöver beaktas.

Vidare sätter svensk grundlag och skyddet för rörelsefrihet ramen för vilka verktyg som kan bli aktuella. Enligt 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen (RF) får ingen svensk medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Det är fråga om ett absolut förbud. I andra stycket samma paragraf anges bl.a. att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Huvudsyftet med bestämmelsen i andra stycket är att förbudet mot landsförvisning inte ska kunna kringgå genom att någon fråntas sitt svenska medborgarskap (SOU 1972:15 s. 198, jfr prop. 1975/76:209 s. 121). Enligt 2 kap. 8 § RF är vidare den som är svensk medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Skyddet för rörelsefriheten kan enligt 2 kap. 20 § RF begränsas men bara

genom lag. Det finns även vissa allmänna begränsningsramar som bl.a. innebär att begränsningen endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF). Rätten att inte utvisas ur sitt eget medborgarskapsland och rätten att resa in i detta land regleras också i artikel 3 i fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Den rätten är enligt konventionen absolut och undantagslös. Enligt artikel 2 i samma tilläggsprotokoll är var och en fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF).

Sambandet mellan de ovan beskrivna rättigheterna och regleringen i passlagen (1978:302) behöver analyseras och beaktas. Enligt passlagen har svenska medborgare som utgångspunkt rätt att få ett pass. Som huvudregel måste även svenska medborgare visa upp ett pass vid in- och utresa till och från Sverige. Förutsättningarna att neka en passansökan eller återkalla ett utfärdat pass kan alltså påverka möjligheterna att resa till och från Sverige, vilket behöver beaktas i övervägandena.

Förhållandet mellan utbetalning vid utlandsvistelse och rätten till rörelsefrihet, skyddet för den personliga integriteten samt kontrollmetoder för upptäckt av felaktiga utbetalningar behöver analyseras sammanhållet. Föreslagna metoder ska vara kostnadseffektiva, rättssäkra, proportionerliga och ändamålsenliga samtidigt som de leder till att upptäcktsgraden av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen ökar.

Utredaren ska därför

- föreslå nya verktyg och metoder för att upptäcka felaktiga utbetalningar till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands, som är kostnadseffektiva och rättssäkra,

- analysera och ta ställning till om åtgärder som flygplatskontroller, fysiska eller digitala med särskilt beaktande av integritetsfrämjande tekniker, och passignalering i någon form bör införas i Sverige inom socialförsäkringen,
- analysera och ta ställning till vilket behov Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har av att få tillgång till uppgifter från andra aktörer för att på ett effektivt sätt upptäcka felaktiga utbetalningar till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt utbytet av uppgifter mellan olika aktörer kan förstärkas för att ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bättre förutsättningar att upptäcka felaktiga utbetalningar till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands,
- analysera och ta ställning till vilka aktörer som har behov av de nya uppgifter som kan komma fram till följd av förslagen om verktyg och metoder och om nya register bör utformas,
- analysera och ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för hanteringen av de verktyg, metoder och register som föreslås,
- analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är proportionerliga och förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, EU:s dataskyddsförordning och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken för offentlighet och sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att föreslå grundlagsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag som utredaren lämnar ska ha sin grund i en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del av konsekvensutredningen ska utredaren bedöma de konsekvenser som de lämnade förslagen bedöms få för de berörda statliga myndigheterna samt för brottsbekämpningen när det gäller statliga ersättningar och förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Även konsekvenser för statens möjlighet att återfå medel som betalats ut felaktigt, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas. Utredaren ska vidare beakta ett jämställdhetsperspektiv och redovisa de konsekvenser som de lämnade

förslagen får för enskilda, bl.a. i fråga om rörelsefrihet och den personliga integriteten. En integritetsanalys ska göras som beaktar behovet av skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, Skatteverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och kommuner med bred erfarenhet av praktiskt brottsförebyggande arbete inom området samt andra myndigheter och aktörer som berörs av utredarens förslag eller som kan bidra med värdefull kunskap om olika brottsliga upplägg och angrepp mot välfärdssystemen. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och regeringsuppdrag till myndigheter, bl.a. utredningen om utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring (Fi 2023:09). Utredaren ska ha kontakt med utredningen om säkrare verifiering av identitet (Fi 2025:01).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2026.

(Socialdepartementet)