

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen

*Slutbetänkande av
2021 års bidragsbrottsutredning*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:52

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0701-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0702-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 3 juni 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen (dir. 2021:39).

Utredningen har antagit namnet 2021 års bidragsbrottsutredning (S 2021:03).

Som särskild utredare förordnades från och med den 1 augusti 2021 professorn i kriminologi Amir Rostami. Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 15 oktober 2021 ämnesrådet vid Justitiedepartementet Anna Björnemo, departementssekreteraren vid Finansdepartementet Joacim Danielsson, departementsrådet vid Arbetsmarknadsdepartementet Karin Hermanrud, kanslirådet vid Socialdepartementet Helen Kasström och ämnesrådet vid Justitiedepartementet Monika Olsson.

Som experter förordnades från och med den 15 oktober 2021 studie-stödsutredaren vid CSN Veronica Andersson, utredaren vid Brottsförebyggande rådet Henrik Angerbrandt, kvalificerade handläggaren vid Arbetsförmedlingen Andreas Brånin, chefen vid Försäkringskassan Fredrik Falk, departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Kristina Haskas, byråchefen vid Åklagarmyndigheten My Hedström, verksamhetsutvecklaren vid Pensionsmyndigheten Jenny Helge Blom, rättssakkunnige vid Finansdepartementet Johanna Johansson, advokaten Olof Kullinger, kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist, enhetschefen vid Ekonomistyrningsverket Eva Lindblom, kanslirådet vid Justitiedepartementet Lena Ljungberg, utredaren och forskaren vid Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) Johan Mellberg, brottsförebyggande specialisten vid Ekobrottsmyndigheten Sara Persson, rättsliga specialisten vid Skatteverket Fredrik Rådman, experten vid Migrationsverket Jesper Starkerud, överintendenten vid

Polismyndigheten Per Wadhed och verksjuristen vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen Niklas Wallentin.

Den 1 november 2021 rättades beslutet om förordnande av experter på sådant sätt att den nationelle samordnaren mot organiserad brottslighet vid Försäkringskassan Thomas Falk förordnades som expert i stället för Fredrik Falk. Den 1 februari 2022 förordnades biträdande avdelningschefen vid Sveriges a-kassor Christoffer Östnaes som expert i utredningen. Förbundsjuristen vid Sveriges Kommuner och Regioner Lena Dalman förordnades den 28 februari 2022 att vara expert i utredningen. Den 11 april 2022 entledigades Veronica Andersson från sitt uppdrag och utredaren vid CSN Joacim Strömblad förordnades i stället som expert i utredningen. Den 14 april 2022 entledigades Helen Kasström från sitt uppdrag och departementssekreteraren vid Socialdepartementet Carolin Jarlehag förordnades i stället som sakkunnig i utredningen. Den 5 september 2022 entledigades Anna Björnemo från uppdraget att vara sakkunnig i utredningen. Samma datum entledigades Johanna Johansson och Johan Mellberg från sina uppdrag och i stället förordnades rättssakkunnige vid Finansdepartementet Rebecca Haenflein och juristen och utredaren vid ISF Hanna Westgård att vara experter i utredningen. Monika Olsson entledigades den 9 september 2022 från uppdraget att vara sakkunnig i utredningen. Den 10 oktober 2022 entledigades Kristina Haskas från sitt uppdrag och i stället förordnades ämnesrådet vid Utbildningsdepartementet Marie Mäkk att vara expert i utredningen. Den 1 januari 2023 entledigades Jenny Helge Blom från sitt uppdrag och verksamhetsutvecklaren Mitra Mehrabi förordnades att vara expert i hennes ställe. Lena Ljungberg entledigades som expert den 1 mars 2023 och departementssekreteraren Tina Lindmark förordnades samma dag att vara expert i hennes ställe. Fredrik Rådman entledigades från sitt uppdrag den 17 april 2023.

Som sekreterare anställdes den 16 augusti 2021 hovrättsassessorn Karin Brandqvist Sundblad, den 20 september 2021 ämnesrådet Lena Olofsson Warstrand och den 1 oktober 2021 den rättsliga experten Madelene Bougas Lööf och rådmannen Alexander Warnolf. Som huvudsekreterare anställdes den 20 september 2021 hovrättsassessorn Sofia Lyth. Den 14 augusti 2022 avslutade Alexander Warnolf sin anställning som sekreterare i utredningen. Rådmannen Fredrik Van Kesbeck Andersson anställdes som sekreterare från den 1 november

2022. Lena Olofsson Warstrand avslutade sin anställning som sekreterare i utredningen den 14 augusti 2023.

Utredningen överlämnade den 15 juni 2022 delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52). Betänkandet har skrivits i vi-form. Det betyder dock inte att full enighet har rått i alla avseenden.

Stockholm i september 2023

Amir Rostami

/Sofia Lyth
Madelene Bougas Lööf
Karin Brandqvist Sundblad
Fredrik Van Kesbeeck Andersson
Lena Olofsson Warstrand

Innehåll

Sammanfattning	23
1 Författningsförslag	33
1.1 Förslag till lag (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område	33
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	36
1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	37
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	38
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd	40
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	41
1.7 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	43
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.....	46
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.....	48

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område	52
1.11	Förslag till förordning (2024:000) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.....	53
1.12	Förslag till förordning (2025:000) om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område.....	54
1.13	Förslag till förordning (2025:000) om myndigheters inhämtande av yttrande från Rådet mot välfärdsbrott	56
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor	57
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	58
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.....	61
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning	64
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).....	66
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket	67
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten	70
2	Utredningens uppdrag och arbete	75
2.1	Utredningsuppdraget	75
2.2	Genomförande av uppdraget	76

2.3	Avgränsningar och begrepp.....	78
2.3.1	Avgränsningar.....	78
2.3.2	Användandet av vissa begrepp	78
2.4	Betänkandets disposition.....	79
3	Våra utgångspunkter	83
3.1	Inledning.....	83
3.2	Varför ett brottsförebyggande perspektiv?	83
3.3	Att arbeta brottsförebyggande.....	85
3.3.1	Syftet med brottsförebyggande arbete.....	85
3.3.2	Definition och teorier	86
3.3.3	Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program	88
3.4	Vårt angreppssätt	89
3.5	Utgångspunkter i våra förslag	90

DEL I

Kartläggning och aktuell lägesbild

4	Kartläggning	95
4.1	Inledning.....	95
4.2	Bidragsbrottslighetens omfattning, struktur och utveckling.....	97
4.2.1	Den officiella kriminalstatistiken över brott mot bidragsbrottslagen.....	98
4.2.2	Indikatorer över polisanmälningar och vilka belopp dessa omfattar.....	110
4.2.3	Gärningspersonerna och deras motiv till att begå bidragsbrott	113
4.2.4	Trender och indikationer på att brottsligheten förändras	116
4.3	Orsaker till felaktiga utbetalningar	122
4.3.1	Risker som kan orsaka felaktiga utbetalningar	123
4.3.2	Exempel på olika brottsupplägg	129

4.3.3	Omfattningen av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar	132
4.4	Behov av åtgärder för att förebygga bidragsbrott	142
4.4.1	Ökad styrning, prioritering och resurser för att förebygga brott	142
4.4.2	Utvecklade arbetssätt	143
4.4.3	Utökade och mer träffsäkra kontroller	144
4.4.4	Fler och förbättrade operativa verktyg	144
4.4.5	Utökad samverkan och erfarenhetsutbyte	146
4.4.6	Behov av åtgärder som har identifierats av ESV ...	147
4.5	Fördjupad kartläggning	148
4.5.1	De beslutande aktörernas brottsförebyggande arbete	149
4.5.2	Det brottsförebyggande arbetet i praktiken	165
4.5.3	Regelverkens konstruktion	181
5	Attityder till uppgiftsinhämtning	207
5.1	Inledning	207
5.2	Tidigare attitydundersökningar	209
5.2.1	FUT-delegationens attitydundersökning från 2007	209
5.2.2	Samverkansuppdragets attitydundersökning från 2010	210
5.2.3	KUT-delegationens attitydundersökning från 2018	210
5.2.4	ESV:s undersökningar om attityder till bidragsfusk	211
5.2.5	Andra undersökningar	212
5.2.6	Slutsatser av tidigare undersökningar	212
5.3	Allmänhetens inställning till att myndigheter inhämtar uppgifter	212
5.3.1	Vad tycker respondenterna om att myndigheter inhämtar uppgifter?	214
5.3.2	Vilka är fördelarna och nackdelarna med att inhämta uppgifter?	225
5.3.3	Från vilka aktörer ska uppgifter få hämtas in?	227

5.3.4	I vilka situationer ska uppgifter få inhämtas och vem ska få tillgång till dem?.....	228
5.3.5	Vilka uppgifter har myndigheterna redan tillgång till?	230
5.3.6	Vilken åtgärd ger bäst effekt för att minska bidragsfusk?	231
5.3.7	Hur påverkas förtroendet för myndigheterna om de får inhämta fler uppgifter?	233
5.4	Kompletterande djupintervjuer.....	235
5.4.1	Attityder till uppgiftsinhämtning om intervjupersonen är den som ansöker om ett bidrag.....	235
5.4.2	Vilka aktörer ska få inhämta information?	236
5.4.3	Attityder till uppgiftsinhämtning om uppgifter inhämtas om intervjupersonen och dennes hushåll, när ansökan är gjord av någon annan	238
5.4.4	När ska myndigheterna få använda uppgifterna?	238
5.4.5	Om myndigheternas förmåga att hantera uppgifterna på ett säkert sätt	239
5.4.6	Fördelar och nackdelar med uppgiftsinhämtning	239
5.4.7	Sammanfattning av djupintervjuerna.....	239
5.5	Slutsatser.....	240
5.5.1	En stor majoritet är positiva till uppgiftsinhämtning	240
5.5.2	Utdrag ur patientjournal och kontoutdrag upplevs som mer integritetskränkande	241
5.5.3	Information och medgivande till uppgiftsinhämtning kan vara viktigt	241
5.5.4	Kön, ålder, utbildningsnivå och förtroende påverkar attityden till uppgiftsinhämtning	242
5.5.5	Att inhämta uppgifter kan förebygga brott	244
5.5.6	Integritet är viktigt, men också hur myndigheterna hanterar uppgifterna.....	244
5.5.7	Risken för att förtroendet för myndigheterna ska minska vid ökad uppgiftsinhämtning är låg...	245

6	Analys och överväganden	247
6.1	Inledning	247
6.2	Analys.....	247
6.2.1	Brottslighetens omfattning, struktur och utveckling	247
6.2.2	Brottslighetens orsaker och tillvägagångssätt	253
6.2.3	Behov av åtgärder	256
6.2.4	Slutsatser.....	270
6.3	Överväganden	271
6.3.1	Stärk och skydda välfärdssystemen.....	272
6.3.2	Skapa mer kapabla väktare och öka upptäcktsrisken	274
6.3.3	Minska motivationen hos enskilda och företag genom att införa brottspreventiva sanktioner.....	275
6.3.4	Åtgärderna kan få effekter i alla delar	277
6.4	Samlade åtgärder ”från ax till limpa”	278

DEL II

Skydda välfärdssystemen

7	Ett hållbart och effektivt brottsförebyggande arbete	281
7.1	Inledning	281
7.2	De beslutande aktörernas brottsförebyggande arbete behöver regleras.....	281
7.3	Det brottsförebyggande arbetet bör regleras	293
7.4	Det brottsförebyggande arbetet bör omfatta välfärdsbrott... ..	298
7.5	Myndigheternas ansvar för brottsförebyggande arbete bör regleras i en särskild förordning	299
7.6	Myndigheterna bör ta fram en lägesbild och åtgärdsplan ..	307
7.7	Det brottsförebyggande arbetet bör integreras med annat analys- och planeringsarbete.....	312

7.8	Brå och Ekobrottsmyndigheten bör ge de beslutande myndigheterna stöd	313
7.9	Behov av samverkan med anledning av det brottsförebyggande arbetet	318
7.10	ESV bör samordna det brottsförebyggande arbetet	323
7.11	Brå bör ansvara för att följa upp hur förordningen tillämpas.....	325
7.12	Behov av styrning.....	326
8	Robusta och enkla regelverk	329
8.1	Inledning.....	329
8.2	Välfärdssystemen bör skyddas särskilt vid regelgivning.....	330
8.2.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bör beaktas särskilt	330
8.2.2	Konsekvensutredningens innehåll.....	338
8.2.3	Ytterligare vägledning och metodstöd	343
8.2.4	En särskild gransknings- och stödfunktion bör inrättas	345
8.2.5	Funktionens uppgifter	349
8.2.6	Funktionens placering.....	351
8.2.7	Funktionens utformning.....	354
8.2.8	Det finns behov av uttrycklig reglering	358
8.2.9	Bättre konsekvensutredningar, Ds 2022:22	365
8.3	Befintliga regelverk behöver stärkas	369
8.3.1	Befintliga regelverk bör bli robusta och enkla.....	369
8.3.2	Det bör tillsättas flera utredningar för att se över befintliga stöd- och förmånssystem.....	373
8.3.3	De beslutande myndigheterna bör sammanställa underlag med behov	376
8.4	Regeringskansliet behöver ha resurser för att hantera förslag om regelförbättringar	378

DEL III**Stärka kontrollen och öka upptäcktsrisken**

9	Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning	387
9.1	Inledning	387
9.2	Våra utgångspunkter för ett utökat uppgiftsinhämtande ..	389
9.2.1	Korrekta beslut kräver korrekta uppgifter som underlag	389
9.2.2	Uppgiftsinhämtning bör ske från den säkraste källan	390
9.2.3	Skyddet för den personliga integriteten	393
9.3	Dagens reglering av uppgiftsinhämtning på socialförsäkringsområdet	396
9.4	Utökade utredningsbefogenheter.....	400
9.4.1	Det bör införas en utökad utredningsbefogenhet avseende annan än den försäkrade	400
9.4.2	Utformningen av bestämmelsen	407
9.5	Utökad uppgiftsskyldighet avseende juridiska personer ...	421
9.5.1	Det bör införas en utökad uppgiftsskyldighet för vissa aktörer avseende juridiska personer	421
9.5.2	Utformningen av bestämmelsen	426
9.6	Utökad uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person ...	429
9.6.1	Det bör införas en utökad uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person än den försäkrade...	429
9.6.2	Utformningen av bestämmelsen	432
9.7	Utökad uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar	436
9.7.1	Det bör införas en generell uppgiftsskyldighet vid misstanke om felaktigheter.....	436
9.7.2	Utformningen av bestämmelsen	441

9.8	Utökad uppgiftsinhämtning inom det statliga tandvårdsstödet	446
9.8.1	Det bör införas en utökad möjlighet att inhämta uppgifter inom det statliga tandvårdsstödet	446
9.8.2	Utformningen av bestämmelsen.....	447
9.9	Utökad möjlighet till uppgiftsinhämtning för socialnämnderna.....	448
9.9.1	Det bör införas en utökad uppgiftsskyldighet för Skatteverket till socialnämnderna.....	448
9.9.2	Utformningen av bestämmelsen.....	451
9.10	Uppskattning av antal uppgiftsinhämtningar.....	453
9.11	Sekretess	455
9.11.1	Sekretess för uppgifter inhämtade med stöd av socialförsäkringsbalken.....	455
9.11.2	Utformningen av bestämmelsen.....	458
9.11.3	Sekretess för uppgifter inhämtade med stöd av socialtjänstlagen	459
9.12	Behandling av personuppgifter	461
9.12.1	Dataskyddsförordningens krav på rättslig grund, tydlighet och uppgiftsminimering	461
9.12.2	Ändringar i registerförfattningar.....	465
9.12.3	Den utökade uppgiftsinhämtningen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.....	467

DEL IV

Minska motivationen att begå brott

10	Återstående frågor avseende det administrativa sanktionssystemet	473
10.1	Inledning.....	473
10.2	Tillsyn	473
10.2.1	IAF	474
10.2.2	ISF	479
10.2.3	IVO	482

10.3	IAF:s processföring.....	486
10.3.1	IAF:s tillgång till uppgifter.....	486
10.3.2	Behandling av personuppgifter.....	488
10.4	Gemensamt register för administrativa sanktionsavgifter.....	489
10.4.1	Ett sanktionsavgiftsregister bör inrättas.....	489
10.4.2	Utbetalningsmyndigheten bör administrera sanktionsavgiftsregistret.....	493
10.4.3	Reglering av sanktionsavgiftsregistret	496
10.4.4	Allmänt om behandling av personuppgifter.....	499
10.4.5	Registerlagens tillämpningsområde och ändamålsbestämmelser.....	501
10.4.6	Rätt att administrera registret	504
10.4.7	Sanktionsavgiftsregistrets innehåll.....	505
10.4.8	Längsta tid som personuppgifter får behandlas ..	509
10.4.9	Uppgiftsskyldighet för beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.....	511
10.4.10	Offentlighets- och sekretessfrågor	515
10.4.11	Utlämnande av uppgifter från sanktionsavgiftsregistret.....	520
10.4.12	Sanktionsavgiftsregistret innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten	533
11	Näringsförbud	535
11.1	Inledning	535
11.2	Näringsfrihet och näringsförbud.....	535
11.3	Gällande rätt	536
11.3.1	Näringsförbudets innebörd.....	536
11.3.2	Personer som får meddelas näringsförbud	537
11.3.3	Förutsättningarna för näringsförbud.....	538
11.3.4	När näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt	539

11.4	Förslaget i SOU 2017:37	541
11.4.1	Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen	541
11.4.2	Remissynpunkter på förslaget	543
11.5	Reglerna om näringsförbud bör inte ändras.....	544
12	Bidragsspärr	553
12.1	Inledning.....	553
12.2	Ett system med bidragsspärr bör införas.....	554
12.3	Vad systemet med bidragsspärr ska omfatta	568
12.4	Vem som beslutar om bidragsspärr.....	570
12.4.1	Beslut bör fattas av allmän domstol	570
12.4.2	En skyldighet att besluta om bidragsspärr	576
12.5	Vem som ska få en bidragsspärr	577
12.6	Vad en beslutad bidragsspärr ska träffa	587
12.6.1	En bidragsspärr ska träffa i princip alla förmåner och stöd	587
12.6.2	Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska inte träffas av en bidragsspärr	597
12.6.3	Bistånd till asylsökande ska inte träffas av en bidragsspärr	600
12.6.4	Träffytan bör inte begränsas ytterligare.....	602
12.7	Hur länge bidragsspärren ska gälla	610
12.7.1	Spärrtidens längd	610
12.7.2	När spärrtiden börjar gälla	618
12.8	Vilka utbetalningar som påverkas	621
12.9	Möjlighet till undantag från beslut om bidragsspärr	626
12.10	Regleringar av betydelse vid införandet av ett system med bidragsspärr	636
12.10.1	Förbudet mot dubbelbestraffning och krav på rättssäkerhetsgarantier.....	636
12.10.2	Regler på det sociala området av betydelse för ett system med bidragsspärr.....	642

12.11 Hur systemet med bidragsspärr ska regleras	651
12.12 Processen i allmän domstol.....	655
12.12.1 Utgångspunkter för processen.....	655
12.12.2 Särskild rättsverkan av brott.....	656
12.12.3 Behörig domstol.....	657
12.12.4 Domstolen bör fatta beslut om bidragsspärr ex officio	658
12.12.5 Interimistiska beslut	660
12.12.6 Offentlig försvarare	662
12.12.7 Möjlighet att avgöra ett mål i utevaro.....	663
12.12.8 Information om innebörden av bidragsspärren ..	665
12.12.9 Överklagande	666
12.13 Gemensamt register över meddelade bidragsspärrar.....	667
12.13.1 Ett bidragsspärrsregister bör inrättas.....	667
12.13.2 Utbetalningsmyndigheten bör administrera bidragsspärrsregistret.....	671
12.13.3 Regleringen av bidragsspärrsregistret	672
12.13.4 Allmänt om behandling av personuppgifter.....	673
12.13.5 Ändringar i Utbetalningsmyndighetens registerlag.....	678
12.13.6 Allmän domstols och åklagares uppgiftsskyldighet.....	686
12.13.7 Offentlighets- och sekretessfrågor	687
12.13.8 Utlämnande av uppgifter från bidragsspärrsregistret.....	690
12.14 Andra aktörers behandling av uppgifter om meddelade bidragsspärrar.....	692
12.15 Uppskattning av antal bidragsspärrar som kommer meddelas.....	700
12.16 Systemet med bidragsspärr innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten	706

DEL V**Ikraftträdande, konsekvenser och författningskommentar**

13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	713
13.1	Ikraftträdande	713
13.2	Övergångsbestämmelser.....	717
14	Samlad bedömning av konsekvenser för den personliga integriteten	719
14.1	Utgångspunkter för analysen.....	719
14.1.1	Behov av en integritetsskyddsanalys	719
14.1.2	Skydd för enskildas personliga integritet.....	720
14.1.3	Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får göras	722
14.2	Risker för enskildas personliga integritet.....	723
14.3	Avvägningar om proportionalitet	726
14.3.1	Utgångspunkter vid proportionalitetsbedömningen.....	726
14.3.2	Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.....	727
15	Konsekvenser.....	729
15.1	Inledning.....	729
15.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	730
15.2.1	Problemet och vad vi vill uppnå.....	730
15.2.2	Vad händer om vi inte gör något?	731
15.2.3	Alternativa lösningar	732
15.2.4	Svårigheter med att uppskatta effekter	734
15.2.5	Den valda lösningen och fördjupad samhällsekonomisk analys	735
15.3	Ekonomiska och administrativa konsekvenser	744
15.3.1	Ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete	744
15.3.2	Robusta och enkla regelverk.....	748

15.3.3	Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning	749
15.3.4	Återstående frågor avseende det administrativa sanktionsavgiftssystemet	752
15.3.5	Ett system med bidragsspärr	760
15.3.6	Sammantagna kostnader som kräver resurstillskott	769
15.4	Finansiering av våra förslag	772
15.4.1	Det brottsförebyggande arbetet och Rådet mot välfärdsbrott	772
15.4.2	Sanktionsavgiftsregister och system med bidragsspärr	773
15.5	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet	775
15.6	Konsekvenser för enskilda	777
15.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ...	778
15.8	Konsekvenser för barn	780
15.9	Konsekvenser för företag	781
15.10	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	785
15.11	Konsekvenser i övrigt	786
16	Författningskommentar	791
16.1	Förslaget till lag (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område	791
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	805
16.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ...	806
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	807
16.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd	809
16.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	810

16.7	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	811
16.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.....	817
16.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.....	819
16.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område	825

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:39	827
----------	--------------------------------	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att se över möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. För att få en heltäckande bild har vi även inkluderat kommuner och arbetslöshetskassor i kartläggningen och förslagen. Syftet med översynen har varit att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering som kan minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna.

I vårt delbetänkande, som överlämnades till regeringen i juni 2022, behandlade vi i första hand processen från det att den beslutande aktören får en impuls om att en utbetalning kan vara felaktig, till dess att ett brott utreds och lagförs. Vi bedömde att de mest ändamålsenliga åtgärderna för att stärka hanteringen av bidragsbrott är att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter och att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten. Den främsta åtgärden mot felaktiga utbetalningar och brott som begås mot välfärdssystemen är dock att förhindra och förebygga att fel och brott över huvud taget kan begås.

Vårt slutbetänkande är huvudsakligen inriktat på hur felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen kan förebyggas och bekämpas. Vi har genomgående haft en kunskapsbaserad brottsförebyggande ansats i vår kartläggning och analys och i våra överväganden och förslag. Genom de förslag som nu lämnas, tillsammans med de förslag vi redan har lämnat, är vår avsikt att presentera en effektiv, proportionerlig och ändamålsenlig helhetslösning för ett stärkt och samlat skydd av de gemensamma välfärdssystemen.

Kartläggning och överväganden

Välfärdssystemen består av olika förmåner och stöd och är en av grundbultarna i det svenska välfärdssamhället. De bidrar till att uppfylla människors rätt till social trygghet och till att minska fattigdom, exkludering och ojämlikhet, samtidigt som de stärker politisk stabilitet och social sammanhållning. Brott mot välfärdssystemen riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del. De beslutande myndigheternas uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar har dock visat att betydande summor betalas ut felaktigt varje år.

Under 2021 betalade staten ut totalt 728 miljarder kronor i olika förmåner och stöd som avser en enskild person. Ungefär 2 procent av dessa utbetalningar, cirka 14,6 miljarder kronor, bedömer Ekonomistyrningsverket (ESV) är felaktiga utifrån de studier av felaktiga utbetalningar som beslutande myndigheter genomfört. Den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar är troligen ännu högre. De sökande orsakade 90 procent av det totalt uppskattade beloppet som betalades ut felaktigt. För merparten av felen som orsakats av sökande, 56 procent eller cirka 7,4 miljarder kronor, fanns misstankar om att brott låg bakom de felaktiga utbetalningarna.

Ekonomiska incitament i kombination med låg upptäcktsrisk ökar motivationen hos gärningspersoner att begå brott mot välfärdssystemen. Under 2021 upptäcktes och polisanmälades misstänkta bidragsbrott motsvarande 734 miljoner kronor. Det utgör endast 10 procent av det uppskattade beloppet för misstänkta bidragsbrott 2021. Skälen till att så få brott upptäcks och anmäls är flera. Det handlar om hur regelverken är konstruerade och benägenheten hos beslutande aktörer att anmäla misstänkta brott. Det kan i sin tur bero på de prioriteringar och resurser myndigheterna har, myndigheternas kunskap om brottsupplägg och orsakerna till brottsligheten, vilka metoder som används för att upptäcka brott och vilken effekt dessa får på brottsligheten.

Det har konstaterats att såväl den organiserade brottsligheten som den våldsbejakande extremismen utnyttjar svaga kontrollpunkter i välfärdssystemet och tillskansar sig offentliga medel. Inom de beslutande myndigheterna är upplevelsen att kriminella nätverk och organiserad

brottslighet i allt högre grad använder företag som brottsverktyg för att begå brott riktade mot välfärdssystemen. Stora belopp betalas också ut felaktigt för till exempel assistans eller nystartsjobb där något arbete inte har utförts. Det finns indikationer på att brottsuppläggen förändras och att otillåten påverkan, infiltration av myndigheter, dataintrång och manipulation av data och identiteter kommer att bli vanligare. Sådan brottslighet riskerar att vara systemhotande. Det är därmed motiverat att omedelbart vidta åtgärder riktade mot all typ av välfärdsbrottslighet för att bättre skydda välfärdssystemen.

Att de beslutande aktörerna och de brottsutredande myndigheterna har kunskap om och hanterar orsakerna till brottsligheten är avgörande för att komma till rätta med brott som begås mot välfärdssystemen. För att vidta effektiva åtgärder krävs ett strukturerat, kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Vår kartläggning visar att de beslutande aktörerna har goda kunskaper om orsakerna till felaktiga utbetalningar men att det finns stora variationer mellan aktörerna, både vad gäller vilka förutsättningar de har att arbeta brottsförebyggande och i vilken mån de arbetar strukturerat och kunskapsbaserat för att förebygga välfärdsbrott.

De regelverk som styr välfärdssystemen behöver ses som en helhet och vara enhetliga, enkla att tillämpa och robusta mot brott. Den som tar fram förslag till nya författningar på välfärdssystemens område bör ha kunskap om orsakerna till och riskerna för brottsliga angrepp och hur dessa kan undvikas. Vår kartläggning visar att lagstiftningen på området har kommit att bli ett svåröverskådligt lapptäcke som växt allt efter hand. Åtgärder har genomförts på vissa områden, men har medfört att de beslutande myndigheterna har fått olika förutsättningar för att förebygga brott mot välfärdssystemen. Kunskapen om betydelsen av regelverkens konstruktion kan i högre grad användas vid utformningen av nya bestämmelser och regelverk.

Många felaktiga utbetalningar skulle kunna förhindras om den myndighet som handlägger förmånen eller stödet kan hämta in uppgifter från eller kontrollera dem mot en säker källa. Vår kartläggning visar att de beslutande aktörerna inte i tillräcklig utsträckning har tillgång till uppgifter som behövs för att kunna fatta riktiga beslut, samtidigt som den attitydundersökning vi har låtit genomföra, visar att en majoritet av allmänheten har en positiv attityd till att det i större utsträckning inhämtas sådana uppgifter för att förhindra bidragsbrott. Dessutom trodde majoriteten av de som svarade på undersökningen

att beslutande aktörer redan inhämtar fler uppgifter än vad som är fallet.

Sedan bidragsbrottslagens (2007:612) införande år 2007 har flera förslag lämnats i syfte att öka myndigheternas möjligheter att bekämpa brott mot välfärdssystemen. Förslagen har dock tagit lång tid att genomföra eller så har frågorna utretts på nytt. I vissa fall har förslagen inte lett till någon åtgärd över huvud taget.

Regeringen har under senare år stärkt styrningen och bland annat infört ett mål för korrekta utbetalningar, föreskrivit ett krav på att risk- och omfattningsstudier ska genomföras, infört likalydande rapporteringskrav i de beslutande aktörernas regleringsbrev, inrättat Rådet för korrekta utbetalningar och beslutat att inrätta Utbetalningsmyndigheten. Vi bedömer dock att vidtagna åtgärder inte är tillräckliga för att komma åt problemen med brott som begås mot välfärdssystemen. Eftersom välfärdsbrott föranleder stora kostnader för samhället, i form av felaktiga utbetalningar och kostnader för beslutande, brottsutredande och rättskipande aktörer, kan brottsförebyggande åtgärder bidra till stora samhällsekonomiska vinster och framför allt till att upprätthålla välfärdssamhällets legitimitet. Det är inte något alternativ att lämna dagens situation oförändrad. Vi bedömer att fler åtgärder behöver vidtas som ger ökad kunskap, bättre beslutsunderlag, förbättrade verktyg och metoder för att stärka och skydda välfärdssystemen mot brottslighet och felaktiga utbetalningar.

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen

Beslutande myndigheter får ett reglerat ansvar att förebygga välfärdsbrott

Vi föreslår att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen får ett ansvar att förebygga brott mot välfärdssystemen. Ansvaret ska inbegripa bidragsbrottslighet men också annan brottslighet som riktas mot dessa välfärdssystem, till exempel brottslighet som innefattar manipulation av uppgifter och identiteter, dataintrång, otillåten påverkan och infiltration av myndigheter. Ansvaret ska regleras i en särskild förordning. Syftet med förordningen ska vara att säkerställa att de beslutande myndigheterna arbetar kunskapsbaserat, strukturerat, hållbart och effek-

tivt med att förebygga brott mot förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som respektive myndighet administrerar.

De beslutande myndigheterna ska kartlägga brottsligheten som riktas mot välfärdssystemen, dess orsaker och konsekvenserna för de förmåner och stöd som myndigheterna beslutar om. Resultatet ska sammanställas i en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska de beslutande myndigheterna ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förebygga välfärdsbrott och sammanställa dessa i en åtgärdsplan. Lägesbilden och åtgärdsplanen ska uppdateras och följas upp minst vartannat år.

För att undvika ökad administration och dubbelarbete ska det brottsförebyggande arbetet integreras med annat analys- och planeringsarbete, till exempel arbetet i enlighet med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och uppgifter i enlighet med förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

De beslutande myndigheterna bör erbjudas ett ändamålsenligt stöd för att det brottsförebyggande arbetet ska få genomslag och genomföras i verksamheten på ett effektivt sätt. Brottsförebyggande rådet (Brå) bör ge de beslutande aktörerna stöd i hur ett brottsförebyggande arbete ska bedrivas. Ekobrottsmyndigheten bör i sin tur stödja samtliga beslutande myndigheter genom att bidra med kunskap om hur ekonomisk brottslighet kan förebyggas. Stödet till de beslutande myndigheterna ska vara behovsanpassat, individuellt och praktisknära i den mening att arbetet ska leda till praktisk handling och ett effektivt resultat. För att kunna ge det stöd som eftersträvas bör regeringen ge Brå och Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att tillsammans med ESV inventera vilka behov av stöd som de beslutande myndigheterna har.

En viktig beståndsdel i ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete är att det utförs i samverkan med andra berörda aktörer. Det kan till exempel handla om att aktörerna tillsammans kan skapa en helhetsbild över den totala brottsutvecklingen, identifiera systemövergripande risker, vidta gemensamma åtgärder eller utbyta erfarenheter och kunskap. Vi föreslår att samverkan om det brottsförebyggande arbetet bör äga rum inom ramen för det befintliga arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och att ESV bör ansvara för samordningen.

Regeringen bör överväga att på sikt utvidga det reglerade brottsförebyggande ansvaret till att omfatta myndigheter som fungerar som

grindvakter för välfärdssystemen och till aktörer som betalar ut stöd som är riktade till företag och föreningar.

Enkla och robusta regelverk ska säkerställas

Vi föreslår att konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område alltid ska beaktas när regler utformas. Den kunskap som finns om orsakerna till brottslighet som har sin grund i regelverkens konstruktion ska vara en naturlig, integrerad del av arbetet med regelgivning och i konsekvensutredningar. En särskild funktion, Rådet mot välfärdsbrott, bör inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom ESV. Funktionen ska granska regel förslag så att dessa ger ett bättre skydd mot brott och olika brottsliga upplägg. Funktionen ska också ge praktiskt stöd och ta fram vägledande principer för regelgivning på området.

Vi föreslår även att regeringen tillsätter utredningar som på ett samlat sätt ser över befintliga regelverk så att alla beslutande aktörer får likartade förutsättningar och möjligheter att förebygga brott och felaktiga utbetalningar. Regelverken ska ses över utifrån perspektivet att de ska vara enkla, enhetliga och robusta mot välfärdsbrott. De beslutande myndigheterna bör få i uppdrag av regeringen att lämna underlag till behov av sådana utredningar med syfte att stärka regelverken mot välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar.

För att kunna möta behovet av enkla och robusta regelverk bör Regeringskansliet ha dedikerade resurser för att skyndsamt, samordnat och effektivt kunna hantera förslag om regelförändringar som kan förhindra brott riktade mot välfärdssystemen. En samordnande funktion bör därför inrättas vid Finansdepartementet och regleras i arbetsordning.

Utökade möjligheter att inhämta uppgifter

Vi föreslår att vissa beslutande aktörer ska få större möjligheter att hämta in uppgifter från andra aktörer än den enskilde som ett led i att förhindra att brott kan begås. Förslagen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att kunna inhämta uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade och även uppgifter om juridiska personer. Vi föreslår också utökade möjligheter för

dessa myndigheter att inhämta uppgifter från banker när det finns misstanke om felaktigheter. Vi föreslår även att kommunerna ska kunna inhämta vissa uppgifter om inkomst från Skatteverket.

Genom att berörda myndigheter och kommuner i större utsträckning kan inhämta uppgifter direkt från andra aktörer än den enskilde som vill ta del av en förmån, kan felaktiga utbetalningar som har sin grund i att enskilda avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden förhindras. Även oavsiktliga fel som enskilda gör på grund av att de inte förstår vilka uppgifter som ska lämnas kan förhindras.

En utökad uppgiftsinhämtning kan medföra att riskerna för kränkning av enskildas personliga integritet ökar. Personuppgifter kommer att behöva behandlas i större utsträckning och på olika sätt, i vissa fall avseende personer som inte själva ansökt om någon förmån. Personuppgiftsbehandlingen syftar dock till att tillgodose ett viktigt allmänt intresse – att rätt ersättning ska gå till rätt person och företag – och kommer att omfattas av skyddsåtgärder. Behovet av att behandla dessa personuppgifter bedöms stå i proportion till det ingrepp i den personliga integriteten som behandlingen kan innebära för den enskilde.

Ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter införs

I vårt delbetänkande lämnade vi förslag om ett administrativt sanktionsavgiftssystem. Vi föreslår nu att det inrättas ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter och att registret administreras av Utbetalningsmyndigheten. Sanktionsavgiftsregistret ska i första hand regleras i den lag om behandling av personuppgifter som ska gälla för Utbetalningsmyndigheten och i tillhörande förordning.

De som beslutar om sanktionsavgifter ska underrätta Utbetalningsmyndigheten om besluten så att uppgifter kan tas in i sanktionsavgiftsregistret. Registret ska bland annat få innehålla uppgifter om vem som fått en sanktionsavgift, hur stor den var och för vilken förmån eller vilket stöd som avgiften beslutades. Utbetalningsmyndigheten ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna administrera registret. Uppgifter i sanktionsavgiftsregistret ska omfattas av sekretess och får bara lämnas ut på begäran av vissa aktörer och av den som förekommer i registret. Behovet av att behandla personuppgifter i sanktionsavgiftsregistret bedöms stå i proportion till det

ingrepp i den personliga integriteten som behandlingen kan innebära för den enskilde.

Vi lämnar också förslag som möjliggör tillsyn över handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ska få tillgång till uppgifter från arbetslöshetskassorna som inspektionen behöver för att kunna föra det allmänna talan i domstol angående en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift.

Ett system med bidragsspärr införs

Vi föreslår att det införs ett system med bidragsspärr på välfärdsystemens område som i allt väsentligt omfattar samma typer av förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Systemet ska regleras i en ny lag, lagen om bidragsspärr på välfärdsystemens område. Bidragsspärren utformas som en särskild rättsverkan av brott.

Den som av allmän domstol döms eller av åklagare meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott ska meddelas en bidragsspärr. En spärrtid på mellan sex månader och tre år, eller minst ett år vid grovt bidragsbrott, ska bestämmas utifrån förhållandena kring brottet. Spärrtiden börjar gälla från det att beslutet om bidragsspärr får laga kraft. En meddelad bidragsspärr träffar samtliga förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen med undantag för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Den som har fått en bidragsspärr hindras från att ta del av sådana förmåner och stöd från det allmänna som träffas av spärren.

Det finns möjlighet för den som meddelats en bidragsspärr att hos den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om en förmån eller ett stöd ansöka om undantag för förmånen eller stödet. För att beviljas ett sådant undantag krävs särskilda skäl, vilket innebär att undantagsmöjligheten ska tillämpas restriktivt. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar ska – på motsvarande sätt som för beslut om administrativa sanktionsavgifter – samlas i ett register som administreras av Utbetalningsmyndigheten. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att hantera systemet med bidragsspärr be-

döms stå i rimlig proportion till det intrång det kan innebära för den enskilde.

Vi bedömer att det kan bli fråga om mellan 200 och 250 meddelade bidragsspärrar per år. Om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs kan det förväntas bli betydligt fler.

Konsekvenserna av våra förslag i slutbetänkandet

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att välfärdsbrottsligheten minskar. Genom ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt får myndigheterna en aktuell lägesbild över brottsligheten och kan agera snabbare och mer kraftfullt mot olika brottsliga uppbygg. Med enhetliga, robusta och enkla regelverk minskar möjligheten att lämna oriktiga uppgifter och inte anmäla ändrade förhållanden när så krävs. En mer omfattande uppgiftsinhämtning leder till att uppgifter kan hämtas från en tillförlitlig källa och ökar risken för upptäckt. En ökad upptäcktsrisk i kombination med en ytterligare sanktion mot ett begånget brott i form av en bidragsspärr, kan få enskilda att avhålla sig från att begå bidragsbrott.

Kostnaderna för att genomföra våra förslag i slutbetänkandet uppgår till 36,1 miljoner kronor för löpande kostnader och 132,2 miljoner för utveckling av nya it-stöd. De största utvecklingskostnaderna är kopplade till sanktionsavgiftsregistret och systemet med bidragsspärr med 20 miljoner kronor respektive 112,2 miljoner kronor.

De totala kostnaderna för samtliga av våra förslag i slutbetänkandet kan ställas i relation till de besparingar som förslagen skulle kunna medföra för statskassan. Även om det bara skulle bli en förhållandevis liten preventiv effekt i form av minskade felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda om exempelvis 5 procent skulle det leda till en uppskattad besparing på 650 miljoner kronor. Till detta kommer alla andra samhällsvinster som ett minskat antal välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar medför för samhället.

Stärkt skydd av välfärdssystemen från ansökan till lagföring

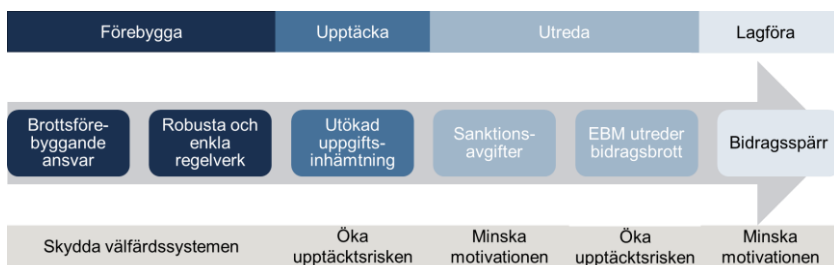
Vi har eftersträvat att föreslå åtgärder som har ett konkret syfte att motverka grundorsakerna till att det kan begås bidragsbrott och andra brott mot välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Vår utgångspunkt har också varit att förslagen ska leda till handling och operativa åtgärder och ett effektivare arbete mot välfärdsbrott. Syftet med de åtgärder som vi föreslår – i delbetänkandet och slutbetänkandet – är att skapa ett starkare skydd för välfärdssystemen, stärka kontrollen, öka upptäcktsrisken och minska motivationen hos gärningspersoner att begå välfärdsbrott.

Genom att

- de beslutande aktörerna får ett tydligare ansvar att förebygga välfärdsbrott,
- regelverken för att skydda välfärdssystemen stärks,
- de beslutande aktörerna får utökade möjligheter att inhämta uppgifter,
- det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter,
- ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten, och
- det införs ett system med bidragsspärr

kommer det samlade skyddet av välfärdssystemen att stärkas betydligt. Åtgärderna innebär förstärkningar i hela kedjan med att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott riktade mot välfärdssystemen.

Figur 1 Våra förslag



Källa: Egen bearbetning.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Med bidragsspärr avses ett beslut om att den som spärren gäller under en bestämd tid (spärrtid) hindras från att ta del av ekonomiska förmåner och stöd i den omfattning som anges i 5 §.

Förutsättningarna för bidragsspärr

2 § Den som har gjort sig skyldig till brott enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612), som inte är ringa, eller brott enligt 3 § den lagen, ska meddelas en bidragsspärr.

Spärrtiden

3 § En spärrtid ska bestämmas till lägst sex månader och högst tre år. Om det varit fråga om ett brott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612), ska spärrtiden bestämmas till lägst ett år.

4 § Spärrtiden gäller från det att beslutet om bidragsspärr har fått laga kraft.

Bidragsspärrens omfattning och innebörd

5 § En bidragsspärr gäller för sådana ekonomiska förmåner och stöd som anges i 1 § bidragsbrottslagen (2007:612). Den gäller dock inte för ekonomiska förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

6 § Utbetalningar får inte göras av förmåner och stöd som avser tid under vilken spärrtiden gäller. Förmåner och stöd som inte avser en viss tid, får inte beslutas under spärrtiden.

Beslut enligt första stycket överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

Beslut om bidragsspärr

7 § Om inte något annat föreskrivs i denna lag beslutas en bidragsspärr av den domstol som handlägger brottmålet.

8 § Ett strafföreläggande enligt 48 kap. 2 § rättegångsbalken ska, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, även omfatta bidragsspärr, enligt de förutsättningar som anges i 2 §.

Strafförelägandet ska utöver vad som följer av 48 kap. 6 § rättegångsbalken innehålla uppgift om vilken tid bidragsspärren ska gälla enligt 3 §.

Undantag från bidragsspärr

9 § Den som har en bidragsspärr som gäller enligt 3 och 4 §§ får efter ansökan medges undantag från bidragsspärrens omfattning enligt 5 § för en viss ekonomisk förmån eller ett visst ekonomiskt stöd, om det finns särskilda skäl.

10 § En fråga om undantag från bidragsspärr prövas av den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den ekonomiska förmån eller det ekonomiska stöd som ansökan om undantag avser.

Beslut om undantag överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

Bidragsspärrsregister

11 § Utbetalningsmyndigheten ska enligt 3 b kap. 1 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över bidragsspärrar som meddelats enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. En bidragsspärr får beslutas endast för brott som begåtts efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska införas en ny paragraf, 59 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

59 a §

En arbetslöshetskassa ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att kunna föra det allmännas talan i domstol.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 11 b § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

11 b §¹

Socialnämnden har rätt att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt skatteförfarandelagen (2011:1244). Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Socialnämnden har rätt att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229). *Socialnämnden har även rätt att ta del av uppgifter i en arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) eller uppgifter om enskilda som avser återbetalning av skatt enligt samma lag.* Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹ Senaste lydelse 2011:1407.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 4, 8 och 10 §§ lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt

1. för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen eller som rör återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

3. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder,

4. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor, *eller*

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

4. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor,

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, *eller*

6. för att föra det allmänna talan i domstol.

¹ Senaste lydelse 2018:260.

8 §²

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Bestämmelsen i första stycket omfattar inte uppgifter om bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

10 §³

Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte behandlas i statistik- och tillsynsdatenbanken.

Detsamma gäller uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för en åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716).

Bestämmelsen i första stycket omfattar inte uppgifter om bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.
 2. Bestämmelserna i 8 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas första gången den 1 januari 2026.

² Senaste lydelse 2018:260

³ Senaste lydelse 2018:260.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 9 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

9 §¹

Om inte annat följer av denna lag, gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken för ärenden om statligt tandvårdsstöd:

- 107 kap. 9, 10, 12, 17 och 18 §§ om utmätning, preskription och skadestånd m.m.,
- 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket om återbetalningsskyldighet och ränta m.m.,
- 110 kap. 13 §, 14 § 1 och 2 samt 31 § och 115 kap. 4 § om uppgiftsskyldighet m.m.,
- 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ om ändring, omprövning och överklagande.

Bestämmelserna i 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket socialförsäkringsbalken gäller dock inte i förhållande till vårdgivare.

Försäkringskassans beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹ Senaste lydelse 2017:341.

1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 28 kap. 4 § och 40 kap. 7 d §¹ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

4 §²

Sekretess gäller i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet avseende förmåner enligt socialförsäkringsbalken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Lydelse enligt SFS 2023:460

Föreslagen lydelse

40 kap.

7 d §

Sekretess gäller hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller hos Utbetalningsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighetens verksamhet med att

1. administrera systemet med transaktionskonto,

¹ Denna lydelse träder i kraft den 1 januari 2024.

² Senaste lydelse 2017:1076.

2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,

3. administrera register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och

4. administrera register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 28 kap. 4 § och i övrigt den 1 juli 2024.

2. Bestämmelsen i 40 kap. 7 d § första stycket 4 tillämpas första gången den 1 januari 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110) dels att 110 kap. 31 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 110 kap. 14 a, 31 a och 33 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

110 kap.

14 a §

En förfrågan enligt 14 § första stycket 1 får även göras om annan fysisk person än den försäkrade och om juridisk person. En sådan förfrågan får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Om förfrågan avser en fysisk person ska den handläggande myndigheten informera den som förfrågan avser.

31 §¹

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

¹ Senaste lydelse 2012:935.

Myndigheter, anordnare av personlig assistans och enskild som trätt i affärsförbindelse med anordnare av personlig assistans, samt enskild som utfört sådan åtgärd som ger rätt till ersättning enligt 52 kap. 8 och 9 §§, ska på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

31 a §

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser annan fysisk person än den försäkrade när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk. En sådan begäran får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodosäknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Den handläggande myndigheten ska informera den som begäran avser.

33 a §

Banker och andra penninginrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser en

försäkrad, annan fysisk person eller en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk. En sådan begäran får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Om uppgifterna avser en annan fysisk person än den försäkrade, ska den handläggande myndigheten informera den som begäran avser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten¹ ska införas tre nya paragrafer, 11–13 §§, och närmast före 11 och 12 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2023:456

Föreslagen lydelse

Uppgifter av betydelse för sanktionsavgiftsregistret

11 §

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som behövs för att myndigheten ska kunna administrera sanktionsavgiftsregistret.

En allmän förvaltningsdomstol som prövar överklagande av beslut om administrativ sanktionsavgift ska till Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen meddelat, ändrat eller upphävt ett beslut om administrativ sanktionsavgift.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av uppgiftsskyldigheten i första stycket.

¹ Lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

Uppgifter av betydelse för bidragsspärrsregistret

12 §

En allmän domstol ska till Utbetalningsmyndigheten sända uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen har meddelat ett beslut om bidragsspärr. Samma sak ska gälla för åklagare som har meddelat bidragsspärr genom ett strafföreläggande som har godkänts.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur domstolarna ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf.

13 §

Uppgifter om domar och beslut som avses i 12 § ska lämnas så snart avgörandet om bidragsspärr har fått laga kraft.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.
 2. Bestämmelserna i 12 och 13 §§ tillämpas första gången den 1 januari 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten¹

dels att 1 kap. 2 och 6 §§ och 4 kap. 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya kapitel, 3 a och 3 b kap., två nya paragrafer, 4 kap. 3 a och b §§, och nya rubriker närmast före 4 kap. 3 a och b §§ av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2023:457

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag tillämpas vid behandlingen av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto *och att* förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Denna lag tillämpas vid behandlingen av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att

1. administrera systemet med transaktionskonto,

2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,

3. *administrera register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och*

4. *administrera register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.*

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Bestämmelserna i 6–8, 10 och 11 §§ samt 2–4 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

¹ Lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

6 §

Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att

- | | |
|--|--|
| <p>1. administrera ett system med transaktionskonto, <i>och</i></p> <p>2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.</p> | <p>1. administrera ett system med transaktionskonto,</p> <p>2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,</p> <p>3. <i>administrera register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och</i></p> <p>4. <i>administrera register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.</i></p> |
|--|--|

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av ändamålen i första stycket.

3 a kap. Sanktionsavgiftsregistret

1 § För att hantera samordnad registrering av och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över sanktionsavgifter som beslutats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, benämnt sanktionsavgiftsregistret.

2 § I sanktionsavgiftsregistret får uppgifter som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område behandlas.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i sanktionsavgiftsregistret.

3 b kap. Bidragsspärrsregistret

1 § För att hantera samordnad registrering av och information om meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område ska Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över bidragsspärrar

som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärds-systemens område, benämnt bidragsspärrsregistret.

2 § I bidragsspärrsregistret får uppgifter som rör bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärds-systemens område behandlas.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i bidragsspärrs-
registret.

4 kap.

1 §

Personuppgifter får inte be-
handlas under längre tid än vad
som behövs med hänsyn till ända-
målet med behandlingen, dock
som längst den tid som följer av
2 och 3 §§.

Personuppgifter får inte be-
handlas under längre tid än vad
som behövs med hänsyn till ända-
målet med behandlingen, dock
som längst den tid som följer av
2–3 b §§.

Uppgifter i sanktionsavgiftsregistret

3 a §

*Personuppgifter som behandlas
i sanktionsavgiftsregistret får inte
behandlas längre än fem år efter det
datum då uppgifter om beslutet om
sanktionsavgift registrerades.*

*Sådana uppgifter får inte heller
behandlas efter att uppgift har kom-
mit in till Utbetalningsmyndig-
heten om att beslutet om sanktions-
avgift har upphört att gälla.*

Uppgifter i bidragsspärretsregistret

3 b §

Personuppgifter som behandlas i bidragsspärretsregistret får inte behandlas längre än tre år efter att spärrtiden har löpt ut.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 1–3 §§ får behandlas under viss tid eller att sådana uppgifter får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 1–3 b §§ får behandlas under viss tid eller att sådana uppgifter får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2. Bestämmelserna i 1 kap. 2 § första stycket 4 och 6 § första stycket 4, 3 b kap. 1 och 2 §§ och 4 kap. 3 b § tillämpas första gången den 1 januari 2026.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska införas två nya paragrafer, 17 a och 21 §§, och närmast före 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:37

Föreslagen lydelse

17 a §

En arbetslöshetskassa ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att kunna föra det allmännas talan i domstol.

Sanktionsavgiftsregistret

21 §

Utbetalningsmyndigheten ska enligt 3 a kap. 1 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.11 Förslag till förordning (2024:000) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning finns bestämmelser som kompletterar lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Termer och uttryck i förordningen har samma betydelse som i den lagen.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Rätt att meddela föreskrifter

2 § Utbetalningsmyndigheten får, efter att ha gett Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställigheten av 11 § första stycket lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.12 Förslag till förordning (2025:000) om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll, tillämpningsområde och syfte

1 § I denna förordning finns bestämmelser om ansvar för brottsförebyggande arbete för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

2 § Ansvar för det brottsförebyggande arbetet gäller för sådan brottslighet som är riktad mot de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

3 § Myndigheterna ska bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område bedrivs på ett effektivt sätt genom att fullgöra de uppgifter som följer av denna förordning.

4 § Bestämmelserna i denna förordning syftar till att säkerställa att myndigheterna utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder avseende sådana ekonomiska förmåner och stöd som myndigheten beslutar om enligt 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

Lägesbild och åtgärdsplan

5 § Myndigheterna ska ta fram en lägesbild över brottsligheten inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) och som myndigheten beslutar om. Lägesbilden ska innehålla

1. en kartläggning av brottsligheten, dess omfattning, orsaker och konsekvenser,
2. annan information av betydelse i sammanhanget, och
3. en analys av kartläggningen och informationen.

6 § Myndigheterna ska, med lägesbilden som underlag, besluta om en plan för vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta för att förebygga brott (åtgärdsplan).

7 § Myndigheterna ska minst vartannat år i februari uppdatera lägesbilden och följa upp åtgärdsplanen.

8 § Arbetet med lägesbilden och åtgärdsplanen ska i den utsträckning som det är lämpligt integreras med sådant analys- och planeringsarbete som sker i enlighet med andra författningar.

Ansvar för samordning av övergripande lägesbild och åtgärder

9 § Ekonomistyrningsverket ska ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbete som myndigheterna som anges i 1 § ska bedriva.

Ekonomistyrningsverket ska när det finns anledning redovisa sådana gemensamma behov av brottsförebyggande åtgärder som verket har identifierat i sin samordning av arbetet enligt denna förordning. Redovisningen ska i den utsträckning som det är lämpligt integreras i den redovisning som Ekonomistyrningsverket gör enligt 11 och 13 §§ förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Myndigheterna behöver inte besluta om en åtgärdsplan enligt 6 § förrän i samband med den årsredovisning som ska lämnas i februari 2026.

1.13 Förslag till förordning (2025:000) om myndigheters inhämtande av yttrande från Rådet mot välfärdsbrott

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen tillämpas dock inte på kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474).

2 § Innan en myndighet beslutar föreskrifter som kan få effekter av betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) ska myndigheten ge Rådet mot välfärdsbrott inom Ekonomistyrningsverket tillfälle att inom en tid av minst två veckor yttra sig över den konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning som legat till grund för förslaget. Vid inhämtande av sådant yttrande ska Rådet mot välfärdsbrott ges tillgång till såväl förslaget till föreskrifter som den konsekvensutredning som legat till grund för förslaget.

3 § En myndighet får avstå från att ge Rådet mot välfärdsbrott tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter och konsekvensutredningen, om

1. Rådets granskning skulle sakna betydelse,
2. myndigheten till följd av sekretess inte kan lämna de uppgifter till Rådet som behövs för att det ska kunna yttra sig,
3. det skulle medföra väsentliga olägenheter om de uppgifter som Rådet behöver för att kunna yttra sig blir offentliga,
4. det skulle fördröja ärendets behandling på ett sätt som medför väsentliga olägenheter, eller
5. myndigheten med stöd av 2 eller 5 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning inte har genomfört en konsekvensutredning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

En arbetslöshetskassa ska i enlighet med vad Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen närmare föreskriver lämna uppgifter till inspektionen om ärenden om sanktionsavgift enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdsystemens område.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

För handläggning av ärenden, för planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning, utvärdering av verksamheten, för kontroll av ekonomiskt stöd till arbetsgivare och enskilda som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt för samarbete inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, allt enligt 4 § 1, 3, 4 och 6 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, får i fråga om arbetssökande och andra personer som omfattas av verksamheten endast följande personuppgifter behandlas:

1. namn, kön, person- eller samordningsnummer, adress, e-postadress, telefonnummer och andra kontakt- och identifieringsuppgifter,
2. löne- och kontouppgifter,
3. medborgarskap och födelseland,
4. uppgifter om arbetslöshet, tidsperiod då en person är eller har varit anmäld hos Arbetsförmedlingen och tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
5. uppgifter om inresedatum till Sverige, ansökan om uppehållstillstånd, folkbokföringsdatum, arbetstillstånd och uppehållstillstånd eller uppehållskort,
6. önskemål om typ av arbete, arbetstid, arbetsort, anställningsform och varaktighet samt uppgifter om körkort, tillgång till bil, utbildning, arbetslivserfarenhet, tidigare arbetsgivare, språkkunskaper, speciell kompetens och andra uppgifter som har betydelse vid arbetsökning,
7. uppgifter om behov av språk-, syn- eller teckentolk, arbets hjälpmedel eller särskild anpassning av insatser,

¹ Senaste lydelse 2022:816.

8. uppgifter om tidpunkter, händelser och innehåll i kontakter med Arbetsförmedlingen och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen,

9. uppgifter om den arbetssökande som rapporteras in av

a) en myndighet,

b) en arbetsgivare, eller

c) en leverantör som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen,

10. uppgifter som behövs som underlag för beslut om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program eller insatser eller för beslut om nystartsjobb eller statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,

11. uppgifter om eller med betydelse för anvisning till arbetsmarknadspolitiska program eller insatser, beslut om nystartsjobb eller statlig ersättning för arbete i etableringsjobb eller innehåll i och omfattning av arbetsmarknadspolitiska program eller insatser,

12. uppgifter med betydelse för handläggningen av ärenden enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser samt uppgifter om ersättning från arbetslöshetskassa och om samordning med andra förmåner,

13. uppgifter om sökta arbeten, anvisningar att söka arbete och resultatet av anvisningarna,

14. uppgifter om att den arbetssökande verkställer eller har verkställt ett fängelsestraff, huruvida verkställigheten sker eller har skett i anstalt eller genom elektronisk intensivövervakning, tidpunkt för åtgärder enligt 11 kap. 1 § fängeslagen (2010:610), tidpunkt för villkorlig frigivning och prøvotid för skyddstillsyn,

15. uppgifter om språkkunskaper, yrkeskunskaper eller andra uppgifter som har betydelse för utfärdande av ett kunskapscertifikat enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och

15. uppgifter om språkkunskaper, yrkeskunskaper eller andra uppgifter som har betydelse för utfärdande av ett kunskapscertifikat enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

16. uppgifter om bidragspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragspärr på välfärdssystemens område, och

16. andra uppgifter som har lämnats i ett ärende eller som är absolut nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

17. andra uppgifter som har lämnats i ett ärende eller som är absolut nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

Första stycket gäller även behandling av personuppgifter om en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person, om uppgifterna har betydelse i ett ärende om ersättning enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser eller i ett ärende om etableringsinsatser enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Personuppgifter som avses i första stycket och som avser en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person får även behandlas i andra ärenden än som anges i andra stycket om uppgifterna är absolut nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Utöver de fall som anges i 114 kap. 15 § första stycket socialförsäkringsbalken får för de ändamål som avses i det stycket och med beaktande av de begränsningar som anges i samma stycke samt i 11 och 12 §§ samma kapitel, i socialförsäkringsdatabasen behandlas uppgifter i en handling som kommit in i ett ärende och sådana uppgifter i en handling, som upprättats i ett ärende, som är nödvändiga för ärendets handläggning samt uppgifter om

1. kön,
2. civilstånd,
3. medborgarskap,
4. födelseort,
5. studiemedel och andra ekonomiska förhållanden,
6. värnplikstjänstgöring, utbildning, yrke och arbetsuppgifter,
7. arbetssökande, arbetsgivare, arbetsställe och vilken bransch den registrerade är verksam i,
8. preliminärskatt, inkomstbeskattning och fastighetstaxering,
9. hyra för hyreslägenhet eller avgift för bostadsrättslägenhet,
10. uppgifter i och formerna för ansökningar eller anmälningar,
11. förekomsten av begäran om förhandsprövning enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt koder för de tandvårdsåtgärder som begäran avser,
13. åtgärds-koder enligt förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd,
15. patientavgifter och tandvårdsersättningar,
16. tidpunkter, tidsperioder och belopp dels för ersättningar, dels för ersättningsgrundande förhållanden, i ärenden,

¹ Senaste lydelse 2018:461.

17. nedsatt arbetsförmåga,
18. förmåns- eller ersättningsrelaterad information i intyg och utlåtanden av läkare eller annan intygsgivare,
19. förmåns- eller ersättningsrelaterad information i rehabiliteringsutredningar eller andra utredningar i rehabiliteringsärenden samt rehabiliteringsplaner,
20. arten av, kostnaderna och tidpunkterna för föreslagna, planerade och vidtagna rehabiliteringsåtgärder,
21. leverantörer av produkter och tjänster inom rehabiliteringsområdet,
22. vårdgivare,
23. remisser,
24. läkaren som utfärdat intyg eller utlåtanden som ligger till grund för beslutet om ersättning,
25. diagnoser,
26. förekomsten av sådan särskild grund för beaktande av högre bostadskostnad som avses i 97 kap. 18 § andra stycket och 27 § andra stycket socialförsäkringsbalken,
27. bevakningsanledningar,
28. frågor om återbetalningsskyldighet har uppkommit,
29. anledningen till att ett ärende har avslutats,
30. avgöranden av domstol, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som är av betydelse för enskilda ärenden i fråga om uppgifter om utgången, de bestämmelser som har tillämpats och om avgörandet har överklagats,
31. beslut i ärenden,
32. att den registrerade får eller har rätt till ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser,
34. registrerade som får eller har fått vård eller försörjning helt eller delvis på det allmännas bekostnad,
35. den registrerade från utsöknings- och indrivningsdatabasen,
36. att den registrerade är häktad, intagen i kriminalvårdsanstalt eller i övrigt har tagits om hand på det allmännas bekostnad,
37. att den registrerade vistas eller bor i en särskild boendeform enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller vistas eller bor på annat liknande sätt,
38. att godmanskap eller förvaltarskap är anordnat enligt föräldrabalken,

39. vilken personkrets enligt 52 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken som den registrerade hör till,

40. att den registrerade på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barn,

41. den registrerade i register hos sådana organ i andra stater som har att handlägga ärenden om social trygghet i enlighet med EU-rättsliga regler,

42. den registrerade hos Migrationsverket som behandlas med stöd av 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen (2016:27), *och*

43. att den registrerade eller dennes make eller sambo får vårdnadsbidrag enligt den upphävda lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

42. den registrerade hos Migrationsverket som behandlas med stöd av 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen (2016:27),

43. att den registrerade eller dennes make eller sambo får vårdnadsbidrag enligt den upphävda lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag, *och*

44. bidragsspärr som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

dels att 9 § och rubriken närmast före 9 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 7 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Kan regleringen få effekter av betydelse för brottslighet eller brottsförebyggande arbete inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612), ska konsekvensutredningen i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, och

2. om särskilda hänsyn behöver tas till sådan brottslighet eller brottsförebyggande arbete vid reglernas utformning.

Inhämtande av yttrande från Regelrådet och regeringens medgivande

Inhämtande av yttrande från Regelrådet, Rådet mot välfärdsbrott och regeringens medgivande

9 §¹

Innan en myndighet beslutar föreskrifter, ska myndigheten beakta det som anges i förordningen

Innan en myndighet beslutar föreskrifter, ska myndigheten beakta det som anges i förordningen

¹ Senaste lydelse: 2014:571.

(2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet *och* i förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

(2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet, i förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter *och förordningen (2025:000) om myndigheters inhämtande av yttrande från Rådet mot välfärdsbrott.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 6 § i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Socialnämnden har rätt att hos Skatteverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. sammanlagda intäktsposter och överskott i inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229), och
3. belopp och datum för återbetalning av skatt enligt skatteförfarandelagen (2011:1244).

Socialnämnden har också rätt att hos Skatteverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

- 1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),*
- 2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och*
- 3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.*

Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till socialnämnden.

Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första och andra stycket till socialnämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

¹ Senaste lydelse 2011:1470.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 23 a–c och 25 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska

1. bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande,

2. utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten,

3. göra prognoser för samt analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin, *och*

4. inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

3. göra prognoser för samt analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin,

4. inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter,

5. *svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av 7 a § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, och*

6. *stödja kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474) samt Regeringskansliet i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar i sådana delar som avses i 5.*

23 a §

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Rådet mot välfärdsbrott. Rådet ska

– yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 a §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612),

– yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för ett förslag som kan få effekter av betydelse för sådan brottslighet och brottsförebyggande arbete, om Regeringskansliet begär det,

– tillgängliggöra sina yttranden på en webbplats, och

– varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning av resultat och slutsatser av föregående års uppgifter.

23 c §

Rådet ansvarar för sina beslut. Rådet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Rådet mot välfärdsbrott tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningenligt

och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

25 a §

Ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare i Rådet mot välfärdsbrott utses av regeringen för en bestämd tid.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten¹

dels att 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer 8 a–h §§ och närmast före 8 a och 8 f §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2023:463

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgiftsregistret

8 a §

Sanktionsavgiftsregistret får innehålla följande uppgifter:

- 1. fullständigt namn och personnummer, samordningsnummer, organisationsnummer eller annan identitetsbeteckning avseende den som meddelats en sanktionsavgift,*
- 2. viken förmån eller vilket stöd som sanktionsavgiften avser,*
- 3. avgiftens storlek,*
- 4. när beslutet meddelades och fick laga kraft, och*
- 5. vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har beslutat om sanktionsavgiften och ärendenummer om sådant finns.*

Om ett beslut om sanktionsavgift har överklagats får registret också innehålla uppgifter om överklagandet och domstolens dom.

¹ Förordningen träder i kraft den 1 januari 2024.

8 b §

På begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska uppgifter lämnas ut från sanktionsavgiftsregistret i den utsträckning de behövs för handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter, i fråga om den som ärendet gäller.

8 c §

På begäran av Ekobrottsmyndigheten ska uppgifter lämnas ut från sanktionsavgiftsregistret i den utsträckning de behövs för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

8 d §

På begäran av Ekonomistyrningsverket ska uppgifter lämnas ut från sanktionsavgiftsregistret i den utsträckning de behövs för myndighetens uppföljning av det administrativa sanktionssystemet.

8 e §

Uppgifter om den enskilde själv ska på begäran lämnas ut till denne.

*Bidragsspärrensregistret**8 f §*

Bidragsspärrensregistret får innehålla följande uppgifter:

- 1. fullständigt namn och personnummer eller samordningsnummer avseende den som har meddelats en bidragsspärr,*
- 2. den tid bidragsspärren avser,*
- 3. när beslutet fick laga kraft,*
och
- 4. vilken domstol som har beslutat om bidragsspärren samt målnummer.*

8 g §

På begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska uppgifter lämnas ut från bidragsspärrensregistret i den utsträckning de behövs för bedömning och kontroll i fråga om utbetalningar av förmåner och stöd.

8 h §

Uppgifter om den enskilde själv ska på begäran lämnas ut till denne.

11 §

Utbetalningsmyndigheten får meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 4 kap. 1–3 §§ lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten får behandlas under viss tid.

Utbetalningsmyndigheten får meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 4 kap. 1–3b §§ lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten får behandlas under viss tid.

Utbetalningsmyndigheten får också i ett enskilt fall besluta om sådan behandling som avses i första stycket.

12 §

Riksarkivet får, efter att ha gett Utbetalningsmyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 4 kap. 1–3 §§ lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Riksarkivet får, efter att ha gett Utbetalningsmyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 4 kap. 1–3 *b* §§ lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Riksarkivet får meddela föreskrifter om att handlingar eller uppgifter som ska bevaras för sådana ändamål ska överlämnas till en arkivmyndighet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.
 2. Bestämmelserna i 8 f–h §§ tillämpas första gången den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag består i att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Syftet med översynen är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna. Uppdraget ska, enligt direktiven, slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning överlämnades till regeringen den 15 juni 2022. Direktiven för utredningens arbete finns i bilaga 1.

Försäkringskassan inkom den 18 maj 2020 till regeringen med en skrivelse med framställan om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken för att möjliggöra förfrågningar om andra än den försäkrade när det har betydelse för bedömningen av frågan om ersättning. Enligt ett regeringsbeslut den 9 februari 2023 överlämnades skrivelsen till utredningen.¹

I delbetänkandet lämnade vi förslag som syftade till att förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Vi föreslog bland annat att ett system med administrativa sanktionsavgifter ska införas och att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska flyttas till Ekobrottsmyndigheten. I delbetänkandet behandlade vi i första hand processen från det att den beslutande myndigheten får en impuls om att en utbetalning kan vara felaktig till dess att ett brott utreds och lagförs. Vi gick inte närmare in på vilka förebyggande åtgärder som kan vara viktiga för att säkerställa korrekta utbetalningar eller hur myndigheterna

¹ Regeringsbeslut 2023-02-29, *Skrivelse med framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken*, S2020:04520.

arbetar med att upptäcka bidragsbrott. Hanteringen av misstänkta felaktiga utbetalningar är dock bara en del i en mer omfattande process som handlar om att förebygga, upptäcka, hantera och lagföra bidragsbrott.

För att skydda de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) krävs ett helhetsgrepp som stärker hela processen från det att en ansökan om en ekonomisk förmån eller ett stöd inkommer till en beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa till att en person får en administrativ sanktionsavgift eller lagförs för bidragsbrott. Vi aviserade därför i delbetänkandet att vi avsåg återkomma till frågor av mer brottsförebyggande karaktär och till vissa frågor som har anknytning till inrättandet av ett administrativt sanktionsavgiftssystem. I detta betänkande har vi ett huvudsakligt fokus på brottsförebyggande åtgärder. Skälen till att vi har anlagt ett brottsförebyggande perspektiv och hur vi har använt oss av tillhörande metodik beskrivs i kapitel 3.

Vår avsikt är att föreslå åtgärder som, tillsammans med de förslag som vi har lagt fram i delbetänkandet, kommer att stärka arbetet med att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott riktade mot välfärdssystemen. På så sätt kan välfärdssystemen få ett förstärkt och effektivt skydd mot brottsliga angrepp.

2.2 Genomförande av uppdraget

Vi inledde vårt arbete i augusti 2021. Den 15 juni 2022 överlämnade vi delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37).

Arbetet har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med gruppen av sakkunniga och experter. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt sju tillfällen för att ta fram detta betänkande.

Enligt direktiven ska utredaren samråda med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, övriga berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer. Sådant samråd har i huvudsak fullgjorts genom experterna.

Sekretariatet eller delar av sekretariatet har även haft möten med företrädare för Brottsförebyggande rådet (Brå) den 5 december 2022 och 31 mars 2023, CSN den 30 januari 2023, Ekonomistyrningsverket (ESV) den 10 februari 2023, Försäkringskassan den 3 mars och 24 april 2023, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) den 20 mars 2023, Sveriges a-kassor och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen den 8 maj 2023 och Svenska Bankföreningen den 15 maj 2023.

Enligt direktiven ska utredaren även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Sekretariatet eller delar av sekretariatet deltog i möte med Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten den 16 november, den 5 och 20 december 2022, den 5 januari samt den 5 och 11 maj 2023, med Trygghetsberedningen den 29 augusti 2022, med Delegationen för arbetslivskriminalitet den 1 september 2022, med Utredningen om ett straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag den 5 september 2022, med Utredningen om bolaget som brottsverktyg den 17 oktober 2022, med Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter den 9 november 2022 och med Utredningen om interoperabilitet vid datadelning den 10 maj 2023.

Huvudsekreteraren har den 17 november 2022 deltagit i ett råds-möte som hölls av Intressegruppen för assistansberättigade.

Utöver fysiska och digitala möten har vi haft underhandskontakter med expertgruppen, berörda myndigheter och andra relevanta aktörer. Vi har även haft kontakter med Statistiska Centralbyrån (SCB) som på vårt uppdrag har genomfört en enkätundersökning och djupintervjuer. Resultaten av enkäten och intervjuerna presenteras i kapitel 5.

Inom ramen för den kartläggning som vi har genomfört har vi skickat ut frågor till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Sveriges a-kassor, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Brå som dessa har fått besvara skriftligen. Frågorna har bland annat handlat om och i sådana fall på vilket sätt myndigheterna arbetar brottsförebyggande, om myndigheterna ser några behov av brottsförebyggande åtgärder och vilka eventuella behov de har av att inhämta fler uppgifter än i dag. Vi har även skickat ut frågorna till tolv kommuner². De tillfrågade kommunerna har valts ut genom kontakt med SKR och samt-

² Kommunerna som har fått frågeformuläret är Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Botkyrka, Nacka, Karlstad, Helsingborg, Norrköping, Luleå, Örebro och Lysekil.

liga av dem ingår i expertrådet för SSBTEK³. Svaren på de utskickade frågorna framgår av kapitel 4.

Vi har även i vår kartläggning ställt frågor till departement och myndigheter i Belgien, Danmark, Norge och Storbritannien om hur de arbetar brottsförebyggande. Detta i syfte att göra en internationell utblick och undersöka om det finns goda exempel att ta del av. Frågorna har handlat om hur länderna arbetar med att inhämta uppgifter för att bedöma om en enskild har rätt till en förmån eller ett stöd, hur ny och ändrad lagstiftning inom deras välfärdsområden tas fram och hur man arbetar brottsförebyggande inom sina välfärdsområden.

2.3 Avgränsningar och begrepp

2.3.1 Avgränsningar

I detta betänkande har vi ett huvudsakligt fokus på åtgärder som kan bidra till att minska brottslighet riktad mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Många av förslagen skulle kunna användas för en större krets av aktörer och för att förebygga annan brottslighet än den som riktas mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Enligt våra direktiv ska vi dock begränsa oss till att föreslå åtgärder som syftar till att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Vi har fokuserat på att lämna förslag på åtgärder som på olika sätt rör de förmåner och stöd som utbetalas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetslöshetskassor och som omfattas av bidragsbrottslagen. Det kan dock finnas skäl att i en framtid överväga om förslagen ska omfatta en bredare krets av aktörer och brottslighet som riktas mot fler än de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, exempelvis ersättning som utbetalas till företag och som inte avser en enskild person.

2.3.2 Användandet av vissa begrepp

På samma sätt som i delbetänkandet använder vi begreppet *de beslutande myndigheterna* i stället för de utbetalande myndigheterna, för att undvika förväxling med den nya myndigheten för utbetalning från

³ Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd, SSBTEK.

välfärdssystemen, Utbetalningsmyndigheten, som ska inrättas. Med beslutande myndighet avser vi då de fem myndigheterna som beslutar om utbetalningar från välfärdssystemen och som också omfattas av bidragsbrottslagen, nämligen Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Utöver de myndigheter som vi benämner de beslutande myndigheterna kan också kommuner och arbetslöshetskassor besluta om utbetalningar som omfattas av bidragsbrottslagen. Dessa omnämns därför särskilt vid sidan av de beslutande myndigheterna. I vissa fall använder vi *de beslutande aktörerna* som samlingsnamn för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Vi har valt att i betänkandet använda begreppet *välfärdsbrottslighet* som ett samlingsnamn för sådan brottslighet som riktas mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. I begreppet innefattas också annan brottslighet än bidragsbrott som rör dessa förmåner och stöd, exempelvis urkundsförfalskning och bedrägerier. Begreppet *bidragsbrottslighet* är snävare och omfattar enbart sådana brott som regleras i bidragsbrottslagen.

Viss avvikelse från det nyss sagda görs i kapitel 5 där begreppen de beslutande aktörerna och förmåner har samma innebörd som i de frågor som ställdes i enkäten avseende allmänhetens attityder till uppgiftsinhämtning. I enkäten användes begreppet myndigheter som ett samlingsnamn för de beslutande myndigheterna, kommuner och arbetslöshetskassor. Begreppet bidrag användes synonymt med förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 16 numrerade kapitel, ett missiv och en sammanfattning, samt en bilaga. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. I det här kapitlet, kapitel 2, redogör vi för vårt uppdrag och arbete, vissa avgränsningar och begrepp samt betänkandets disposition. Betänkandet i övrigt är indelat i fem delar. Kapitel 3 innehåller några utgångspunkter som vi har använt oss av i detta betänkande, bland annat ett kunskapsbaserat brottsförebyggande perspektiv. I betänkandet har vi utgått från brottsriangeln som beskriver tre förutsättningar som påverkar om brott kan komma att begås: lämpligt offer, frånvaro av kontroll och motiverad gärningsperson. I del II–IV be-

skriver vi åtgärder som enligt vår mening bidrar till att eliminera dessa förutsättningar när det gäller välfärdsbrottslighet.

Del I Kartläggning och aktuell lägesbild

Del I innehåller vår kartläggning, attitydundersökning, lägesbild och analys av vilka åtgärder som behöver vidtas.

I kapitel 4 har vi kartlagt bidragsbrottslighetens struktur, orsaker och utveckling. Vi beskriver också hur de beslutande aktörerna arbetar för att förebygga bidragsbrott och hur styrningen av det brottsförebyggande arbetet ser ut. Vi har även kartlagt de regelverk som styr de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och vilka problem som regelverkens konstruktion innebär. Kartläggningen omfattar även behov av utökade möjligheter för de beslutande aktörerna att inhämta uppgifter om den sökande eller en tredje part och behovet av utökade sanktioner.

I kapitel 5 redogör vi för allmänhetens attityder till att myndigheter inhämtar uppgifter för att säkerställa att rätt ersättning går till rätt person.

Kapitel 6 innehåller en sammanfattande problembild och analys av kunskapen som inhämtats under kartläggningen och våra överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas.

Del II Skydda välfärdssystemen

Del II omfattar kapitel 7 och 8. I dessa kapitel presenterar vi våra förslag till brottsförebyggande åtgärder som tar sikte på att stärka och skydda välfärdssystemen.

Del III Stärka kontrollen och öka upptäcktsrisken

Del III innehåller kapitel 9. Där presenteras våra förslag som tar sikte på att stärka kontrollen och upptäcktsrisken genom utökad uppgiftsinhämtning för vissa beslutande aktörer i syfte att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen.

Del IV Minska motivationen att begå brott

Del VI omfattar kapitel 10–12. I dessa kapitel beskriver vi åtgärder som kan bidra till att minska motivationen hos gärningspersoner att begå brott riktade mot välfärdssystemen.

Del V Ikraftträdande, konsekvenser och författningskommentar

Del V består av kapitel 13–16 och innehåller ikraftträdande och övergångsbestämmelser, en övergripande integritetsskyddsanalys, konsekvensutredning och författningskommentarer.

3 Våra utgångspunkter

3.1 Inledning

Att motverka brottslighet är en av vår tids mest angelägna samhällsutmaningar. På senare tid har Sverige drabbats av allvarlig brottslighet med koppling till kriminella nätverk och som innefattar dödligt skjutvapenvåld, narkotikahandel och angrepp på välfärdssystemen. Situationen har bidragit till att öka människors otrygghet, vilket kan leda till negativa och allvarliga effekter på såväl individ- som samhällsnivå. Otryggheten är nära kopplad till tilliten i samhället och kan ha stor negativ påverkan på enskildas fysiska, psykiska och sociala välbefinnande.

De svenska välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i det svenska samhället. Brott mot välfärdssystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda individer, riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. Brottnens påverkan på samhället handlar därför inte bara om stora kostnader för staten, utan konsekvenserna är betydligt mer långtgående än så. Mot denna bakgrund finns det ett stort behov av att utveckla samhällets insatser för att förebygga bidragsbrottslighet och annan välfärdsbrottslighet riktad mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612).

3.2 Varför ett brottsförebyggande perspektiv?

Vårt uppdrag är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av bidragsbrott för de beslutande aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen, för att därigenom minska antalet bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. I delbetänkandet fokuserade vi i huvudsak på kartläggning och åtgärdsförslag som avsåg processen från det att den beslutande myndigheten får en impuls om att en utbetalning kan vara

felaktig, till dess att ett brott utreds och lagförs. Vi slog fast att den stora utmaningen är att rättsväsendet inte har resurser att prioritera bidragsbrott i den omfattning som samhället önskar och förväntar sig. Att det finns utmaningar i att prioritera bidragsbrotten är inte unikt för dessa brott, utan gäller även annan brottslighet när den grövre brottsligheten behöver prioriteras.

När ett brott begås får det konsekvenser, bland annat i form av kostnader för brottsoffret och samhället i stort. När det gäller välfärdsbrottslighet är det kostsamt för staten och samhället i flera led. Det handlar om pengar som försvinner direkt ur statskassan till enskilda personer och företag som inte har rätt till pengarna. Pengar, som när de väl är utbetalade, ofta är svåra eller omöjliga att få tillbaka. Aningen för att det kräver en omständlig, långdragen och kostsam återkravshantering eller för att det helt enkelt inte finns några pengar att hämta, på grund av att personen eller företaget inte har några tillgångar eller har försvunnit utomlands. Sedan en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2022 är dock flera av de beslutande aktörernas beslut om återkrav direkt verkställbara, vilket har förbättrat förutsättningarna till att få tillbaka felaktigt utbetalda belopp.

Det är även kostsamt för den drabbade beslutande aktören som både behöver lägga tid och resurser på att utreda och upprätta polis-anmälningar. Vidare innebär det stora kostnader för både brottsutredande och rättskipande myndigheter att hantera anmälningar och åtal som ofta innehåller omfattande utredningsmaterial och som kan vara svåra att både utreda och bedöma. Härtill kommer även andra mer indirekta kostnader i form av minskat eller bristande förtroende för myndigheter och välfärdssystemen i stort, när det visar sig att pengarna inte går till personer som verkligen behöver förmånen eller stödet. I förlängningen kan det i värsta fall leda till att enskildas vilja att bidra till välfärdssystemen minskar eller att det blir för kostsamt för Sverige att ha sådana generösa välfärdssystem som vi har i dag. Det riskerar att ytterligare öka otryggheten och utanförskapen i samhället.

Våra välfärdssystem är omfattande och har som huvudsyfte att vara en trygghet för enskilda i olika livssituationer. Även om det är tydligt uttalat och reglerat att en förmån eller ett stöd bara ska gå till den som har rätt till förmånen eller stödet, finns det samtidigt både krav och en förväntan på att det ska vara enkelt och gå snabbt att få ersättning när behov uppstår. Detta har i flera fall lett till att brott mot välfärdssystemen ses som förhållandevis ”lätta och snabba pengar”. Där

det finns pengar att hämta i sämre ekonomiska tider kan det finnas stor risk för att välfärdssystemen blir mer utsatta för brott. Oavsett vem som är gärningsman är det just de ekonomiska incitamenten som driver brottsligheten. Ett av de övergripande målen måste därför vara att förhindra att pengar betalas ut felaktigt. Både statens och samhällets vinster är omfattande om man lyckas förebygga välfärdsbrotten redan innan de begås. Om tid och resurser läggs på det brottsförebyggande arbetet finns det stora vinster att göra. Det finns därför flera goda skäl att fokusera på och prioritera proaktiva brottsförebyggande åtgärder.

När det gäller brott riktade mot välfärdssystemen är offret allas våra gemensamma medel och det finns därför särskilda fördelar med ett brottsförebyggande arbete. Att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen är en rättvisefråga. Välfärdsbrott innebär att personer tar emot ekonomiska bidrag från samhället som de inte är berättigade till. Detta kan skapa en ojämlikhet i samhället. Det är viktigt att arbeta brottsförebyggande för att upprätthålla en rättvis fördelning av samhällets resurser. Brottsligheten leder till en kostnad för samhället eftersom resurser som är avsedda för personer i behov av förmåner eller stöd används av personer som inte är berättigade till dem. Detta kan leda till att färre resurser finns tillgängliga för personer som verkligen behöver dem och att samhällets ekonomiska kostnader ökar.

Att förebygga välfärdsbrott är också en förtroendefråga. Brotten kan påverka samhällets förtroende för välfärdssystemen och staten som helhet. Genom att arbeta brottsförebyggande kan samhället visa att man tar brottsligheten på allvar och agerar för att upprätthålla en hög nivå av tillit och transparens i samhället.

3.3 Att arbeta brottsförebyggande

3.3.1 Syftet med brottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande arbete syftar till att minimera risken för att brott ska inträffa över huvud taget genom att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten. I det brottsförebyggande arbetet har rättsväsendets myndigheter ett stort och viktigt ansvar, men det behövs också insatser från andra aktörer. Arbetet ställer höga krav på aktörerna, men samtidigt är de möjliga vinsterna omfattande. Därför är det angeläget att samhället utnyttjar den fulla potentialen av brottsförebyggande arbete.

Att förebygga brott kan innebära aktiviteter av skilda slag beroende på vilka orsakerna till brotten är och hur brottsuppläggen ser ut. Begreppet kan betraktas ur flera olika perspektiv och berör många olika verksamhetsområden. Nedan följer en introduktion till den definition som vi har valt att använda oss av och en genomgång av olika teorier och tillvägagångssätt för att förebygga brott.

3.3.2 Definition och teorier

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet brottsförebyggande arbete. Brottsförebyggande rådet (Brå) beskriver att brottsförebyggande arbete är något som syftar till att förhindra att människor begår brott. Detta genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att begås, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott.¹ Detta är också den definition som vi har valt att utgå ifrån.

Det finns flera teorier om och tillvägagångssätt för att förebygga brott. En vanlig uppdelning av det brottsförebyggande arbetet är social och situationell brottsprevention. Syftet med *social brottsprevention* är att motverka att individer begår brott eller återgår till att begå nya brott efter avtjänat straff. Åtgärderna riktas in mot riskgrupper eller enskilda individer som riskerat att begå eller har begått brott och ska minska motivationen hos den som kan begå ett brott. *Situationell brottsprevention* är i stället riktad mot tillfället, platsen eller sammanhanget där ett brott begås. Det kan handla om att kontrollera eller övervaka en plats eller ett objekt eller att använda lås eller larm. Syftet med åtgärderna är att skydda den eller det som kan riskera att utsättas för ett brott.

En annan teori som används är preventionsnivåer. Teorin utgår från att åtgärderna ska inriktas på individer eller grupper. Med *primär prevention* menas generella brottsförebyggande insatser som berör alla invånare, till exempel att alla har lås på sin dörr eller att det finns patrullerande poliser. *Sekundär prevention* riktas i stället mot riskgrupper och individer eller brottsutsatta platser. *Tertiär prevention* är i sin tur åtgärder som riktas mot dem som tidigare har begått eller

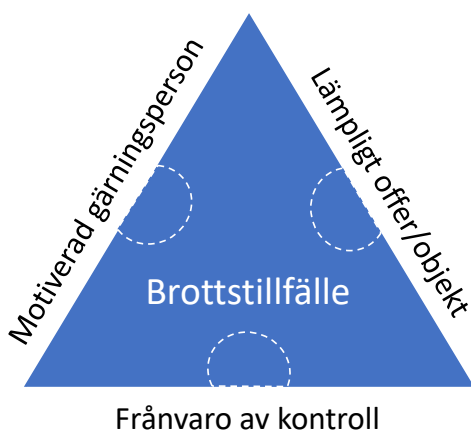
¹ Brå, 2020, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, tredje upplagan, s. 94.

drabbats av brott eller mot tidigare brottsutsatta platser eller verksamheter.²

Ytterligare exempel på en ofta tillämpad teori är brottriangeln som utgår från den så kallade *rutinaktivitetsteorin*. Detta är en teori som faller inom området situationell brottsprevention.³ Teorin bygger på att det finns tre huvudsakliga förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett brott ska kunna uppstå. De tre förutsättningarna är

- en motiverad gärningsperson,
- ett lämpligt objekt eller offer, och
- frånvaro av kontroll och avsaknad av kapabla väktare.

Figur 3.1 Brottriangeln



Källa: Brå, egen bearbetning.

Om alla tre förutsättningarna finns på plats vid samma tillfälle ökar risken för att ett brott ska begås. De brottsförebyggande åtgärderna ska enligt teorin inriktas på att minska motivationen hos en person att begå brott, skydda brottsoffret eller brottsobjektet och stärka kontrollen eller öka risken för att bli upptäckt. Om triangelns olika delar skulle översättas till förhållandena vid bidragsbrott kan det liknas vid

² Social och situationell brottsprevention och preventionsnivåer beskrivs utförligare bland annat i regeringens skrivelse *Tillsammans mot brott – Ett nationellt brottsförebyggande program*, skr. 2016/17:126, s. 13 f. och i Brås skrift, 2020, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, tredje upplagan, s. 66.

³ Cohen, L. och Felson, M., 1979. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, 44, s. 588 f.

följande. Välfärdssystemen är det utsatta objektet. De beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna är de väktare som kan bidra till ökad risk för upptäckt. Slutligen är den motiverade gärningspersonen den som väljer att begå brott riktade mot välfärdssystemen.

Enligt Brå ska det brottsförebyggande arbetet bedrivas kunskapsbaserat. Att arbeta kunskapsbaserat är att göra överväganden när man väljer åtgärder för att förhindra brott. Arbetssättet ska utgå från en lägesbild och utformas utifrån evidens- och erfarenhetsbaserade metoder. Det innebär att arbeta systematiskt och strukturerat mot ett brottsproblem. Kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete

- grundar sig på kunskap om brottsproblemets omfattning, struktur och utveckling,
- utgår från analys av möjliga bakomliggande orsaker till brottsproblemet,
- är riktat mot orsakerna till brottsproblemet,
- består av insatser som är, så långt det går, beprövade eller utvärderade, och
- är återkommande reviderat utifrån uppföljning eller utvärdering.

Brå lyfter fram betydelsen av samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå och att aktörerna gemensamt gör bedömningar och uppföljningar för att skaffa sig kunskap om de problem som ska åtgärdas.⁴

3.3.3 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program

Även regeringen har framhållit vikten av ett brottsförebyggande arbete. Regeringen presenterade 2017 ett nationellt brottsförebyggande program – *Tillsammans mot brott*. Programmet är en del i arbetet med att nå det övergripande kriminalpolitiska målet om att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Syftet med programmet är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Målgruppen är myndigheter,

⁴ www.bra.se/forebygga-brott/arbete-brottsforebyggande.html. Hämtat 2023-07-17.

landsting⁵, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer.⁶

I det brottsförebyggande programmet pekas två övergripande målområden ut – ökad kunskap och utvecklad samverkan. Enligt programmet är den mest grundläggande förutsättningen för att förebygga brott att arbetet i så hög grad som möjligt baseras på kunskap. Berörda aktörer ska systematiskt kartlägga och analysera brottsligheten och dess orsaker. Kartläggningen och analysen ska användas för att identifiera, prioritera och besluta relevanta åtgärder. Aktörerna bör löpande och systematiskt följa upp och utvärdera åtgärderna. Resultatet av utvärderingarna och uppföljningarna ska sedan användas i det fortsatta utvecklingsarbetet. Av programmet framgår att kopplingen mellan forskning och praktik är viktig och att det bör finnas en upparbetad samverkan mellan myndigheter, kommuner och olika forskningsaktörer på området. Forskning är särskilt betydelsefull för att få vetenskapligt grundade kunskapsunderlag och metodstöd.⁷

I programmet framhålls att en avgörande faktor för att förebygga brott på ett effektivt sätt är att arbetet bedrivs i nära samverkan med andra aktörer. Samverkan ska utgå från identifierade behov och leda fram till konkreta brottsförebyggande åtgärder som ska följas upp och utvärderas. Det behövs, enligt programmet, fler aktörer i samhället som aktivt arbetar med att förebygga brott. Samverkan bör äga rum på lokal, regional och nationell nivå mellan stat, regioner och kommun, men också med organisationer och näringsliv. Särskilt betydelsefull anses samverkan mot organiserad brottslighet vara. Det är också viktigt att samarbeta och utbyta erfarenheter mellan länder eftersom brottslighet i många fall sträcker sig över nationsgränserna.⁸

3.4 Vårt angreppssätt

För att kunna vidta effektiva och träffsäkra åtgärder är det avgörande att hitta orsakerna till välfärdsbrottslighet. I syfte att hitta dessa orsaker, tillämpar vi i det här betänkandet grunderna för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt. Det innebär att vi utifrån det

⁵ Den 1 januari 2020 avskaffades beteckningen landsting i berörda lagar, bland annat kommunallagen och indelningslagen, och ersattes av beteckningen region.

⁶ Skr. 2016/17:126, s. 6.

⁷ Skr. 2016/17:126, s. 25 f.

⁸ Skr. 2016/17:126, s. 28 f.

kunskapsbaserade arbetssättet kartlägger och sammanställer en lägesbild över brottsligheten (kapitel 4 och 5), analyserar problembilden (kapitel 6) och utifrån analysen föreslår åtgärder (kapitel 7–12). Vi har valt att dela in åtgärderna utifrån det sätt som de kan verka brottsförebyggande enligt brottstriangelns tre komponenter. Det vill säga om de kan bidra till att skydda välfärdssystemen (brottsobjektet), att utveckla de beslutande aktörernas och brottsutredande myndigheternas brottsförebyggande arbete och verktyg (kapabla väktare och kontroll) eller minska motivationen hos enskilda att begå bidragsbrott (gärningspersonen).

3.5 Utgångspunkter i våra förslag

Utgångspunkten för vårt arbete har varit att lämna tydliga, effektiva och väl balanserade förslag. I delbetänkandet lämnades bland annat förslag om att införa ett administrativt sanktionssystem och att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska flyttas till Ekobrottsmyndigheten. I detta betänkande har vi huvudsakligen ett brottsförebyggande anslag i de förslag som vi lämnar. Dock är tanken att förslagen, tillsammans med de som vi har lämnat i delbetänkandet, ska ses som en helhet för att stärka samtliga steg i processen att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott. Förslagen bör därför införas i anslutning till varandra, som ett helhetspaket, men med olika ikraftträdande (se kapitel 13).

I våra överväganden och förslag i detta betänkande har vi utgått från att de förslag som lämnades i delbetänkandet kommer att genomföras. Förslaget om bidragsspärr (se kapitel 12) bygger exempelvis på antagandet att systemet med administrativa sanktionsavgifter kommer att införas. I kapitel 12 och 15 redogör vi för vilken betydelse det skulle få för våra förslag, om förslagen i delbetänkandet inte genomförs.

Vår utgångspunkt är främst att föreslå åtgärder som ska förebygga och bekämpa bidragsbrott, men förslagen kan även få effekt på felaktiga utbetalningar i övrigt. Detta eftersom felaktiga utbetalningar och bidragsbrott bygger på samma grund, nämligen att någon lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden.

I arbetet har vi eftersträvat att lämna tydliga förslag som har ett konkret syfte att åtgärda vissa grundorsaker till brottsligheten. Vi har också haft som utgångspunkt att förslagen ska leda till konkreta och

operativa åtgärder och ett effektivare arbete, samtidigt som den administrativa bördan för de berörda aktörerna inte bör öka mer än nödvändigt.

DEL I

Kartläggning och aktuell lägesbild

4 Kartläggning

4.1 Inledning

I detta kapitel kartlägger vi och tecknar en lägesbild över brott mot välfärdssystemen. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) bör en kartläggning för brottsförebyggande arbete vara en systematisk datainsamling om ett brottsproblem och innehålla information om vad, hur mycket, hur ofta, på vilket sätt och under vilka förutsättningar som brottsligheten uppträder. Arbetet bör inledas med att utgå från befintlig statistik och inhämta annan kunskap för att sedan hitta variationer och avvikelser och identifiera mönster. En lägesbild sammanställer kartläggningens resultat och är en samlad bedömning av var problemen är störst, hur situationen ser ut i jämförelse med referensdata, hur utvecklingen har sett ut över tid och prognoser och fördjupningar kring vissa typer av brottslighet. Den kan också innehålla ett proaktivt tänkande om hur problem kan förutses.¹

Vi har till att börja med inhämtat kunskap från den officiella kriminalstatistiken och indikatorer som de beslutande myndigheterna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i uppdrag av regeringen att redovisa i respektive myndighets årsredovisning. Vi har till att börja med inhämtat kunskap från den officiella kriminalstatistiken och indikatorer som de beslutande myndigheterna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i uppdrag att redovisa i respektive myndighets årsredovisning. För att komplettera den bilden har vi kartlagt studier som ger en ökad förståelse om vilka gärningspersonerna är och deras motiv till att begå bidragsbrott. Statistik och studier är i regel uppbyggda på historisk information och uppgifter. För att fånga framtida tendenser och utveckling av brottsligheten har vi bett berörda aktörer att redogöra för deras upplevelser

¹ [bra.se/forebygga-brott/arbeta-brottsforebyggande/egna-forberedelser/ta-fram-en-kartlaggning-och-lagesbild.html](https://www.bra.se/forebygga-brott/arbeta-brottsforebyggande/egna-forberedelser/ta-fram-en-kartlaggning-och-lagesbild.html). Hämtat 2023-07-17.

av hur brottsligheten förändras. Vi har även tagit del av lägesbilder över organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet, ekonomisk brottslighet och felaktiga utbetalningar. Den samlade kunskapen har vi använt för att sammanställa en lägesbild över bidragsbrottsligheten (avsnitt 4.2).

Efter att kartläggningen är genomförd, bör en orsaksanalys göras. En orsaksanalys handlar enligt Brå om att förstå varför ett problem uppstår och analysera vilka tänkbara faktorer som kan leda till att ett brott sker vid en viss tid och på en viss plats. En orsaksanalys är att undersöka sammanhang som leder till brottslighet, kopplat till exempel till situationen, gärningspersonen och den brottsutsatte.² För att öka förståelsen för orsaker till brott mot välfärdssystemen har vi använt oss av de beslutande aktörernas riskanalyser och uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Av riskanalyserna framgår vilka risker som finns kopplade till förmånens utformning, uppgifter och underlag, kontroll och handläggning, generellt förebyggande arbete och ledning, styrning och kontroll. Omfattningsstudierna ger en uppskattning av andelen avsiktliga och oavsiktliga felaktiga utbetalningar som görs varje år av de beslutande myndigheterna (avsnitt 4.3).

Utifrån kartläggningen, lägesbilden och beskrivningen av orsakerna till brottsligheten är enligt Brå nästa steg att ta fram en åtgärdsplan och vidta åtgärder.³ Vi har gjort en övergripande behovsinventering av brottsförebyggande åtgärder som beslutande aktörer och brottsutredande myndigheter har identifierat. Behoven är sammanställda i avsnitt 4.4. Utifrån den kunskap som framkommit av lägesbilden, orsakerna till brottsligheten och de beskrivna behoven, har vi i avsnitt 4.5 gjort en fördjupad kartläggning. De områden som vi har valt att titta närmare på är hur de beslutande aktörernas arbetar med att förebygga välfärdsbrott, brister i regelverkens konstruktion och möjligheter att inhämta uppgifter. I kapitel 5 redovisar vi resultatet av en undersökning om allmänhetens attityder till uppgiftsinhämtning. I kapitel 6 analyserar vi lägesbilden och orsakerna till bidragsbrott och överväger vilka åtgärder som bör vidtas. Dessa beskrivs i kapitel 7–12.

² [bra.se/forebygga-brott/arbete-brottsforebyggande/gemensamma-forberedelser/gor-en-orsaksanalys.html](https://www.bra.se/forebygga-brott/arbete-brottsforebyggande/gemensamma-forberedelser/gor-en-orsaksanalys.html). Hämtat 2023-07-17.

³ [bra.se/forebygga-brott/arbete-brottsforebyggande/genomforande/uppratta-atgardsplan.html](https://www.bra.se/forebygga-brott/arbete-brottsforebyggande/genomforande/uppratta-atgardsplan.html). Hämtat 2023-07-17.

4.2 Bidragsbrottslighetens omfattning, struktur och utveckling

För att kunna arbeta kunskapsbaserat med att förebygga välfärdsbrott behövs kunskap om brottsproblemets omfattning, struktur och utveckling. I följande avsnitt har vi sammanställt den kunskap som finns om bidragsbrott och felaktiga utbetalningar i form av den officiella kriminalstatistiken, mätbara indikatorer och de beslutande aktörernas bedömning av trender och utveckling av brottsupplägg. Samtidigt finns det vissa utmaningar med underlaget som man bör vara medveten om.

Bidragsbrott är i hög grad ett spanings- och ingripandebrott. Förändringar i antalet anmälda brott beror framför allt på vilket kontrollarbete de beslutande aktörerna bedriver, hur effektivt detta arbete är och i vilken utsträckning de anmäler misstänkta bidragsbrott. Det går därför inte att dra några säkra slutsatser om den faktiska utvecklingen av bidragsbrottsligheten enbart utifrån till exempel antalet anmälda bidragsbrott.⁴

Andra utmaningar är att de beslutande aktörerna och de brottsutredande myndigheterna mäter antalet misstänkta bidragsbrott på olika sätt. Polismyndigheten redovisar antalet ärenden, medan Åklagarmyndigheten redovisar antalet brottsmisstankar. Försäkringskassan å sin sida mäter antal ärenden fördelat på vilken förmån det är fråga om. Sammantaget leder detta till att det är svårt att följa upp och få en fullständig och rättvisande bild av antalet misstänkta bidragsbrott.⁵ Ändå anser vi att dessa källor har ett värde för kunskapsinhämtningen och att det sammantagna underlaget ger en vägledning om hur bidragsbrottsligheten ser ut och utvecklas.

⁴ Brå, 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag*, rapport 2016:9, s. 43.

⁵ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2019, *Delredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*, dnr A310.133/2019, s. 5 f.

4.2.1 Den officiella kriminalstatistiken över brott mot bidragsbrottslagen

Den officiella kriminalstatistiken⁶ ger en bild av antalet misstänkta bidragsbrott som hanteras av rättsväsendet. Många felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda anmäls dock inte och utredningar av anmälda bidragsbrott läggs ner. Det finns omvärldsfaktorer som kan leda till tillfällig eller mer permanent påverkan på antalet anmälda och lagförda bidragsbrott. Sådana faktorer kan vara regeringsuppdrag och ökade resurser för att stärka arbetet med att motverka bidragsbrott, myndigheternas interna prioriteringar och resurser, förändringar i lagstiftning eller i samhället i stort.

I följande avsnitt redogör vi för antalet anmälda bidragsbrott, upplärade brott och lagföringar. Vi redovisar de påföljder som beslutats av domstolar respektive åklagare och kön och ålder på de personer som lagförs. Syftet med redovisningen är att få en bild av hur utvecklingen av brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) har sett ut över tid som den framgår av kriminalstatistiken och om vilka som begår brotten. För att sätta in informationen i en större kontext jämför vi statistiken för bidragsbrott med motsvarande uppgifter för bedrägeribrott och brott enligt brottsbalken. All statistik i detta avsnitt är hämtad från Brås statistikdatabas och avser, med något undantag, perioden 2014–2022. Brå har tidigare genomfört en studie över bedrägeribrottsligheten i Sverige som beskriver bidragsbrottslighetens utveckling mellan 2008 och 2014.⁷ Vi har valt att avgränsa undersökningen till den efterföljande perioden, 2014 till 2022.

En längre sammanställning av den officiella kriminalstatistiken för brott mot bidragsbrottslagen finns i kapitel 5 i vårt delbetänkande.⁸

Antalet anmälda bidragsbrott har börjat minska

Antalet anmälda bidragsbrott har ökat kraftigt sedan bidragsbrottslagen infördes 2007. Fram till och med 2014 anmäldes cirka 9 000 bidragsbrott per år, för att sedan öka och 2020 nå en högsta notering om drygt 27 000 anmälda brott. Året därefter bröts den uppåtgående

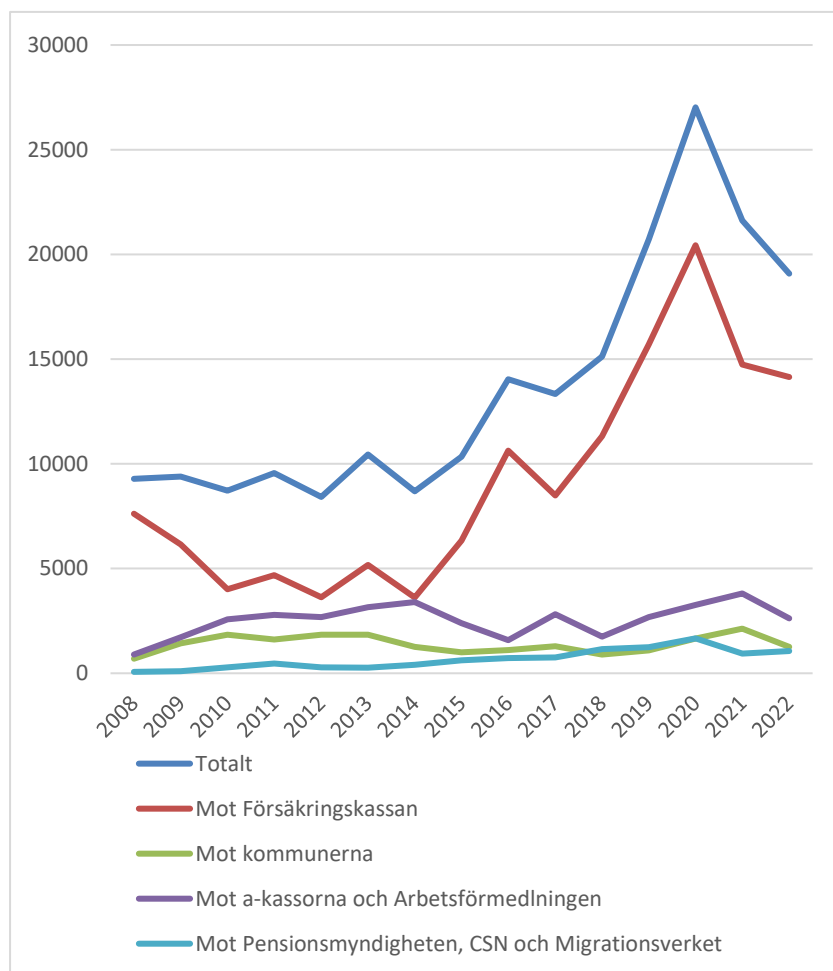
⁶ Brå ansvarar för Sveriges officiella kriminalstatistik. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁷ Brå, rapport 2016:9, s. 42 f.

⁸ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 137 f.

trenden och 2022 var antalet anmälda bidragsbrott cirka 19 000. Vid en jämförelse mellan åren 2008 och 2022 har antalet anmälda bidragsbrott fördubblats.

Figur 4.1 Utvecklingen av antalet anmälda brott mot bidragsbrottslagen 2008–2022, totalt och för de beslutande myndigheterna



Källa: Brås officiella kriminalstatistik för 2008–2022, egen bearbetning.

Ett växande antal anmälda brott mot Försäkringskassan är den främsta anledningen till den stora volymökningen av misstänkta bidragsbrott. Försäkringskassan är också den myndighet som över tid

har stått för merparten av antalet anmälda bidragsbrott. Antalet anmälda bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och kommunerna ökade 2018–2021 för att sedan avta något. Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgades den 1 januari 2020 till att bland annat omfatta brott inom arbetsgivarstöd, men verkar ännu inte har lett till fler anmälda brott. Anmälda brott mot Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Migrationsverket har ökat successivt sedan bidragsbrottslagen trädde i kraft och ligger under senare år på ungefär samma nivå som anmälda bidragsbrott mot kommunerna, förutom en tillfällig nedgång under 2021.

Som en jämförelse har antalet bedrägeribrott⁹ också fördubblats från 2008 till 2022. Under 2008 anmäldes 91 000 bedrägeribrott. Antalet ökade sedan markant fram till 2018 då drygt 238 000 bedrägeribrott anmäldes, för att sedan avta något till cirka 182 000 anmälda brott under 2022. Det totala antalet anmälda brott mot brottsbalken har inte ökat på samma sätt som bidrags- och bedrägeribrotten. De anmälda brotten var 2008 cirka 1 145 000 medan motsvarande antal 2022 var 1 170 000.

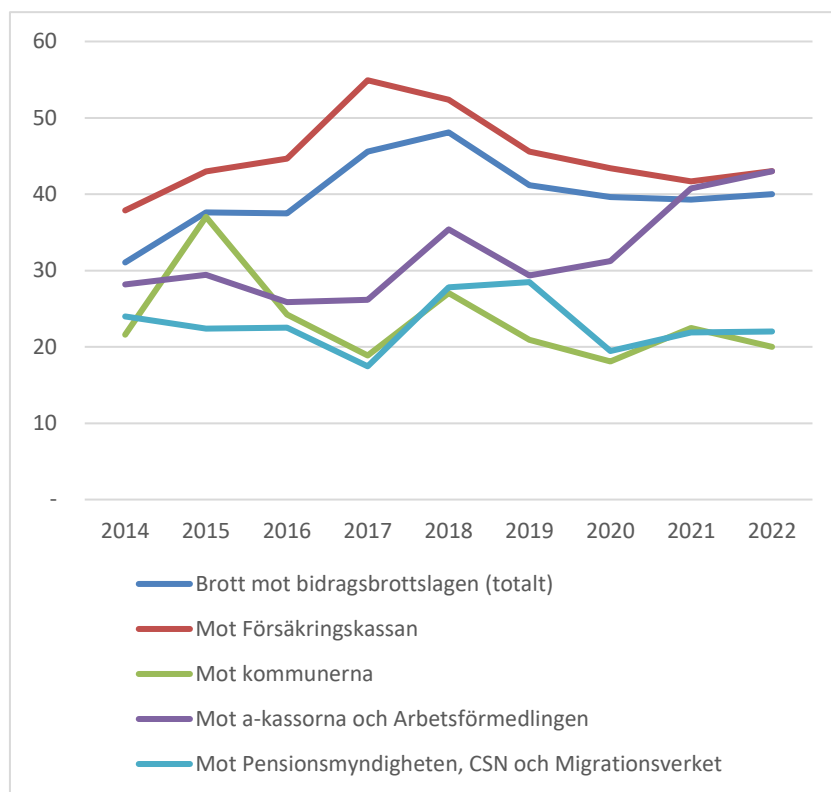
Andelen personuppluarade bidragsbrott är relativt hög i förhållande till andra brott

Personuppluarade brott är handlagda brott där ett lagföringsbeslut har fattats om minst en misstänkt person. Det innebär att brottsanmälan har lett till strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Från 2014 till 2022 har antalet personuppluarade bidragsbrott ökat från 3 600 till 11 000. Personuppluaringsprocenten har under samma period ökat från 31 till 40 procent. En tillfällig ökning till 48 procent inträffade under 2018. En bidragande orsak till den höga personuppluaringsprocenten kan vara att Polismyndigheten under det året utredde få ärenden, men av de ärenden som utreddes var det många som gick vidare till åklagare.¹⁰

⁹ Med bedrägeribrott avses brott enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken. I denna kategori ingår till exempel identitetsbedrägerier, romansbedrägerier, fakturabedrägerier och kortbedrägerier.

¹⁰ Se även SOU 2022:37, s. 161 och s. 233.

Figur 4.2 Personupplklaringsprocent för brott mot bidragsbrottslagen 2014–2022



Källa: Brå:s officiella kriminalstatistik 2014–2022, egen bearbetning.

Andelen personupplklarade brott mot bidragsbrottslagen har under lång tid varit högre för brott mot Försäkringskassan än för övriga beslutande aktörer. De senaste två åren har andelen personupplklarade bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen ökat och är på samma nivå som brott mot Försäkringskassan. Den lägsta personupplklaringsprocenten har brott mot kommunerna, Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket. Andelen varierar mellan åren, men har de senaste tre åren legat på runt 20 procent.

Vi har inte hittat några entydiga svar till varför personupplklaringsprocenten för brott mot bidragsbrottslagen varierar i så hög grad mellan de olika beslutande aktörerna. En förklaring till den höga nivån för brott mot Försäkringskassan kan vara att myndigheten har bedrivit

ett långsiktigt arbete för att motverka bidragsbrott, utökat kontrollverksamheten och utvecklat samarbetet med Polismyndigheten för att öka kvaliteten på brottsanmälningarna. Åtgärderna kan ha bidragit till att fler misstänkta bidragsbrott klaras upp. En annan förklaring till variationen i uppklaringsprocent kan vara varierande kunskaper inom Polismyndigheten om olika socialförsäkringssystem och olika sätt att prioritera anmälningar.

Den stora ökningen av antalet personuppklarade brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen kan bero på att bidragsbrottslagen från och med 2020 har utvidgats till att omfatta stöd till arbetsgivare och anordnare. Brott som avser arbetsgivarstöd brukar normalt uppgå till höga belopp¹¹, vilket också kan bidra till att dessa hanteras med en viss förtur.

Jämfört med annan brottslighet är den genomsnittliga personuppklaringsprocenten för bidragsbrott hög. Under 2022 var andelen personuppklarade bedrägeribrott 3 procent och brott mot brottsbalken 6 procent. Enligt Brå är en förklaring till den höga personuppklaringsprocenten för bidragsbrott att gärningspersonen – till skillnad mot vid bedrägeribrott – i nästan samtliga fall är känd och i regel också är den person som är mottagare av utbetalningen av förmånen eller stödet.¹²

Antalet lagföringsbeslut har ökat

Antalet lagföringsbeslut av brott med bidragsbrott som huvudbrott har ökat betydligt sedan 2019. Från att ha legat på mellan 300 och 400 lagföringsbeslut per år mellan 2014 och 2018, ökade antalet lagföringsbeslut till 1 126 under 2022. Det är främst domsluten som har ökat under de senaste åren, medan strafförelägganden har minskat något.

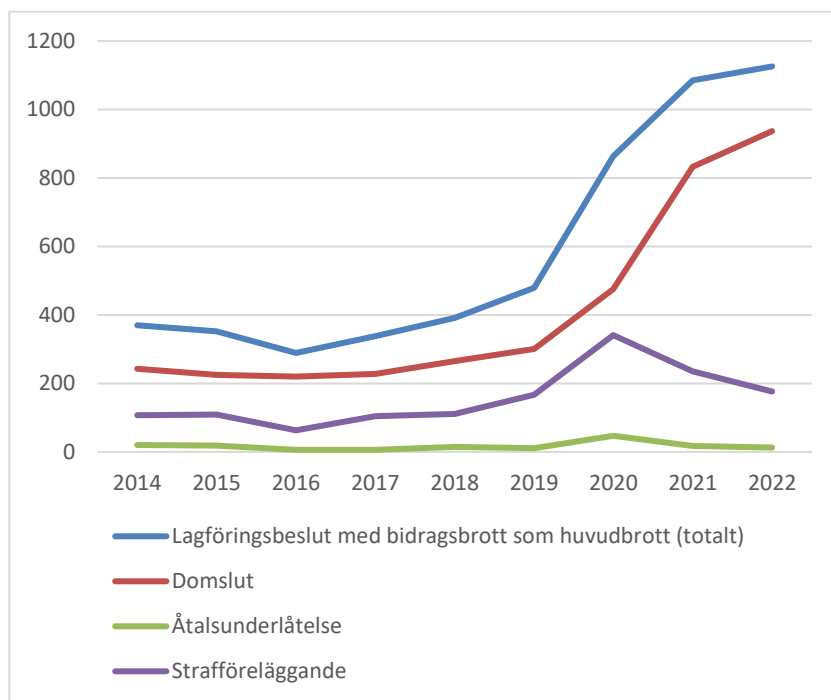
Den stora ökningen i antalet lagföringsbeslut kan troligen förklaras med det stora inflödet av anmälda brott mellan 2018 och 2020 och att det är dessa som nu med en viss tidsfördröjning har utretts och lagförts. Det ökade antalet anmälda bidragsbrott sammanfaller med att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten under denna period hade i uppdrag av regeringen att förbättra hanteringen av bidragsbrott.¹³

¹¹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, s. 70.

¹² Brå, rapport 2016:9, s. 45.

¹³ Regeringsbeslut 2018-05-24, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*, Ju2018/03037/KRIM.

Figur 4.3 Antalet lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott totalt och i form av domslut, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse perioden 2014–2022



Källa: Brås officiella kriminalstatistik 2014–2022, egen bearbetning.

Det är inte lika vanligt med lagföringar i form av åtalsunderlåtelse för brott mot bidragsbrottslagen som för brottsbalksbedrägerier, men desto vanligare med strafförelägganden. Under 2022 var fördelningen i andelen lagföringsbeslut för brottsbalksbedrägerier 83 procent för domslut, 10 procent för strafförelägganden och 7 procent för åtalsunderlåtelse. Motsvarande fördelning för bidragsbrotten 2022 var som jämförelse 83, 16 och 1 procent.

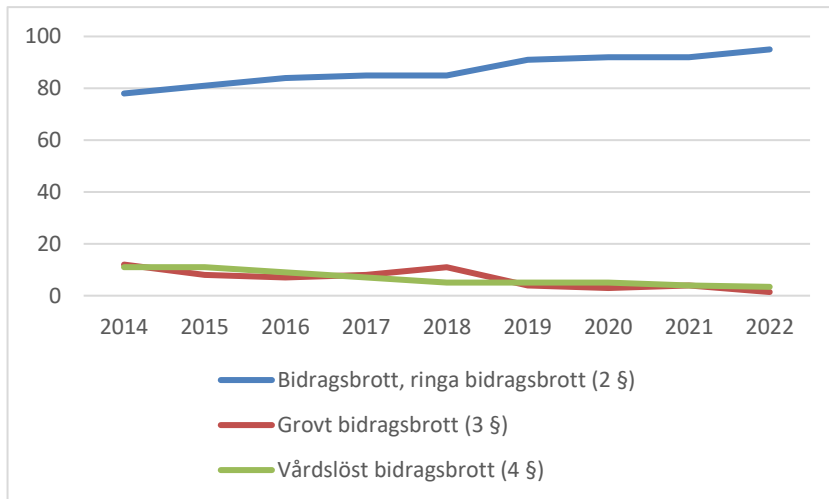
Den vanligaste lagföringen för brott mot bidragsbrottslagen är brott som bedöms som ringa och brott av normalgraden.¹⁴ Andelen lagföringsbeslut i denna kategori har ökat från 78 procent under 2014 till 95 procent under 2022. I motsvarande grad har andelen lagföringar med vårdslöst bidragsbrott¹⁵ som huvudbrott minskat från 11 till drygt

¹⁴ 2 § bidragsbrottslagen (2007:612).

¹⁵ 4 § bidragsbrottslagen.

3 procent. Även antalet lagföringar av grova bidragsbrott¹⁶ har minskat till knappt 1,5 procent.

Figur 4.4 Lagföringsbeslut efter huvudbrott 2014–2022, procent



Källa: Brås officiella kriminalstatistik 2014–2022, egen bearbetning.

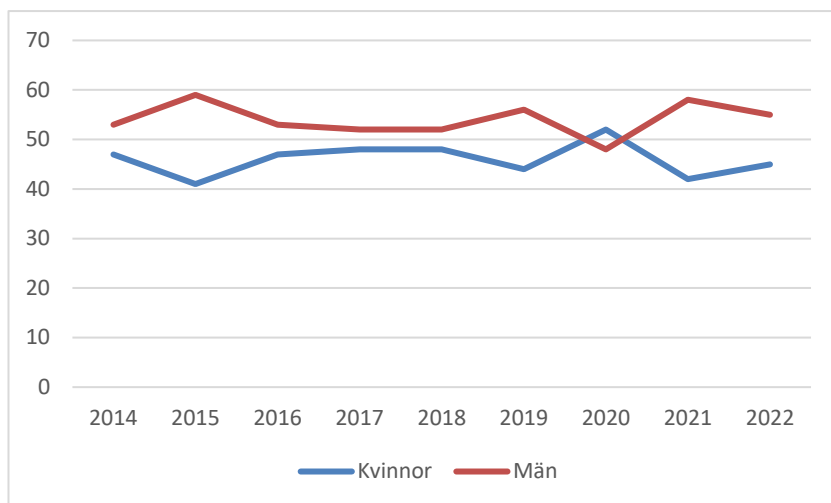
Varför antalet lagföringsbeslut om bidragsbrott av normalgraden och ringa brott har ökat har vi inte hittat någon förklaring till, men det kan bero på att de beslutande aktörerna upptäcker och anmäler allt fler misstänkta bidragsbrott som motsvarar den typen av brott.

Andelen kvinnor och medelåldern är högre än vid annan brottslighet

Det finns inte några större skillnader i fördelningen mellan kvinnor och män när det gäller olika lagföringsbeslut för bidragsbrott. I procentuella andelar av det totala antalet lagföringsbeslut var det i genomsnitt 41 procent kvinnor respektive 45 procent män som under den redovisade perioden dömdes för bidragsbrott som bedömdes som ringa eller brott av normalgraden. För grovt bidragsbrott var fördelningen 2 procent kvinnor och 5 procent män, medan den var 3 procent för kvinnor och 4 procent för män vid vårdslösa bidragsbrott.

¹⁶ 3 § bidragsbrottslagen.

Figur 4.5 Lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott efter kön 2014–2022, procent

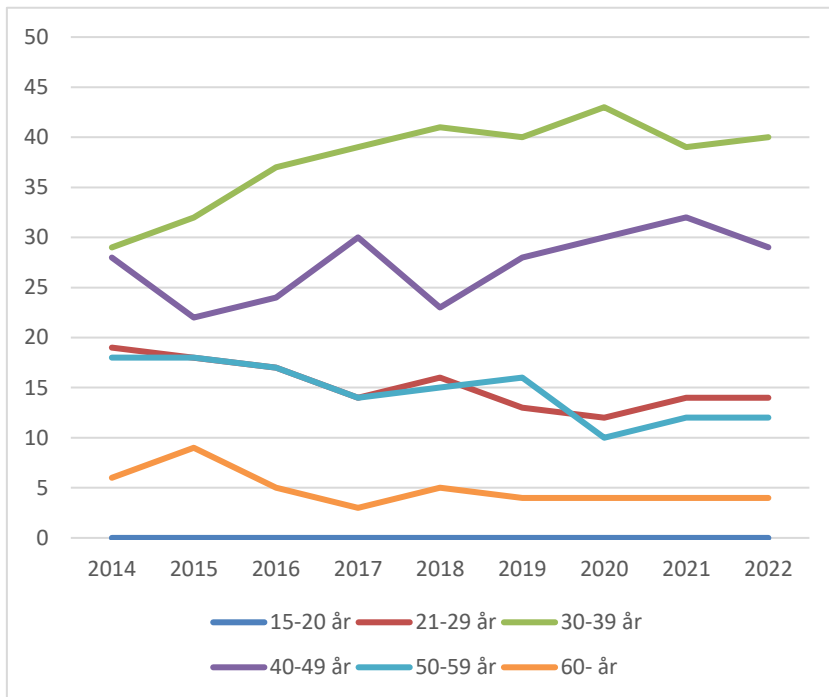


Källa: Brås officiella kriminalstatistik 2014–2022, egen bearbetning.

Andelen kvinnor som lagförs för bidragsbrott som huvudbrott är betydligt högre än för annan brottslighet. Under 2022 fördelades lagföringsbesluten på 45 procent kvinnor och 55 procent män. Som jämförelse var de som lagfördes för brott mot brottsbalken under samma år fördelade på 24 procent kvinnor och 76 procent män. Fördelningen vid bedrägeribrott var 23 procent kvinnor och 76 procent män. Att det är en större andel kvinnor som lagförs för bidragsbrott än för annan brottslighet beror sannolikt på att det är fler kvinnor än män som har tillgång till förmåner och stöd från välfärdssystemen.

Det är ytterst ovanligt att personer under 20 år lagförs för bidragsbrott. De flesta lagförda för bidragsbrott är mellan 30 och 49 år. Andelen lagförda i denna ålderskategori har också ökat över tid. Den största ökningen står åldersgruppen 30–39 år för. Samtidigt har andelen lagförda i de yngre och äldre åldersgrupperna minskat. Det är ett mönster som skiljer sig från annan brottslighet.

Figur 4.6 Lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott efter ålder 2014–2022, procent



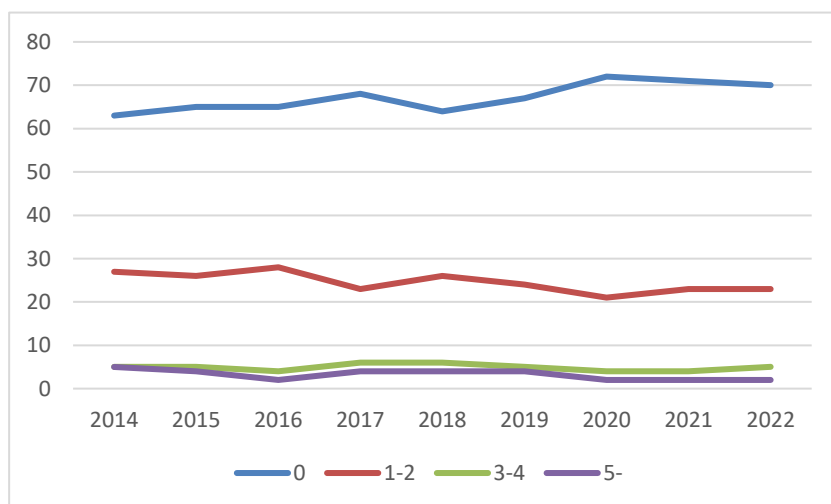
Källa: Brås officiella kriminalstatistik 2014–2022, egen bearbetning.

Som jämförelse kan nämnas att fördelningen mellan olika ålderskategorier är mycket mer jämn för brott mot brottsbalken. Av samtliga brott genomfördes 20 procent av personer i åldern 15–20 år, 22 procent i kategorin 21–29 år, 23 procent i kategorin 30–39 år, 17 procent i kategorin 40–49 år, 11 procent i kategorin 50–59 år och 7 procent för personer över 60 år. Personer som lagförts för bedrägeribrott under 2022 var i regel yngre än de som lagförts för bidragsbrott. Vid bedrägeribrott var 14 procent under 21 år och en stor andel lagförda var i ålderskategorin 21–39 år.

Många är tidigare ostraffade

Den övervägande majoriteten av de som lagförs för bidragsbrott är sedan tidigare ostraffade, det vill säga de har inte lagförts för något brott tidigare. Under den redovisade perioden har antalet personer som inte lagförts sedan tidigare ökat något. De senaste åren har andelen ostraffade legat på strax över 70 procent. De som lagförs för bidragsbrott och som lagförts för brott en eller ett par gånger tidigare har minskat något sedan 2014. Andelen lagföringsbeslut där den lagförde har haft tre eller fler lagföringar sedan tidigare ligger på mellan 6 och 10 procent varje år.

Figur 4.7 Lagföringsbeslut efter huvudbrott och antalet lagföringar under 2014–2022, procent



Källa: Brå:s officiella kriminalstatistik 2014–2022, egen bearbetning.

Som jämförelse kan nämnas att det är betydligt vanligare att den som döms för ett bedrägeribrott har dömts för brott tidigare. Andelen som tidigare varit ostraffade och blivit lagförda för brottsbalksbedrägerier var 2022 cirka 37 procent. Motsvarande andel för samtliga brott mot brottsbalken var 47 procent.

Återfall förekommer

En annan frågeställning är i vilken mån den som har lagförts för brott mot bidragsbrottslagen återfaller i brott och om dessa i så fall är bidragsbrott. Brå har på uppdrag av utredningen sammanställt statistik över hur många av de som under 2021 lagfördes för bidragsbrott som under perioden 2011–2020 hade dömts för något brott.

Under 2021 lagfördes 1 123 personer för bidragsbrott. I urvalet ingick personer som hade dömts för bidragsbrott både som huvudbrott och bibrott. Av dessa hade totalt 70 procent inte tidigare lagförts för något brott under de senaste tio åren.

Tabell 4.1 Antal gånger individer som lagfördes¹ för brott² mot bidragsbrottslagen under 2021 har lagförts för något brott tidigare de senaste tio åren

Lagförda alla brottstyper, antal gånger tidigare	Individer	Andel, procent
0 gånger	783	70
1 gång	195	17
2 gånger	65	6
3 gånger	30	3
4 gånger	14	1
5 gånger	14	1
6 eller fler	22	2

1. Åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller domslut i tingsrätten.

2. Med brott avses både huvudbrott och bibrott.

Källa: Bearbetning av statistik från Brås register för lagförda personer.

Cirka 30 procent av de individer som under 2021 lagfördes för bidragsbrott hade tidigare blivit lagförda för något brott under 2011–2020. De vanligaste förekommande brotten som dessa hade lagförts för var olovlig körning, ringa narkotikabrott, brott mot trafikförordningen, ringa stöld och stöld.

Tabell 4.2 De fem vanligaste förekommande huvudbrotten i lagföringsbesluten av tidigare lagförda under en 10-års period

Procent

Brott	Andel av lagföringsbesluten med respektive brott som huvudbrott, procent
Olovlig körning	17
Ringa narkotikabrott	16
Trafikförordningen	11
Ringa stöld	7
Stöld	6

Källa: Bearbetning av statistik från Brås register för lagförda personer.

De som hade återfallit i bidragsbrott var något färre än ovan nämnda brott. Av de som lagfördes för brott mot bidragsbrottslagen under 2021 hade 2 procent tidigare lagförts för samma brott någon gång under perioden 2011–2020. Av studien framgick att majoriteten, totalt 1,8 procent, hade lagförts de senaste fem åren (2016–2020). Som en jämförelse hade 1,9 procent av de individer som lagfördes för bidragsbrott år 2021 lagförts för bedrägeribrott någon gång under de senaste tio åren. Endast 0,5 procent hade lagförts under perioden 2016–2020.¹⁷

Statistiken ska dock tolkas med viss försiktighet. Enligt Brå varierar sannolikheten att bli kontrollerad mellan de beslutande myndigheterna och det går därför inte att med säkerhet säga hur många som begår upprepade bidragsbrott.¹⁸ Polisanmälningar läggs också ner på grund av att det inte går att bevisa att gärningen har begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet.¹⁹ Upplevelsen bland de beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheter är att återfall i bidragsbrott kan förekomma, men att det inte går att uttala sig om omfattningen.²⁰

Vår slutsats är att återfall i bidragsbrott enligt statistiken är relativt ovanligt, men att det med all sannolikhet finns ett mörkertal av upprepade bidragsbrott som inte återspeglas i statistiken. Hur stort detta mörkertal är har inte varit möjligt för oss att uppskatta.

¹⁷ Skrivelse från Brå den 20 april 2023.

¹⁸ Skrivelse från Brå den 2 november 2022.

¹⁹ Se bland annat SOU 2022:37, s. 341.

²⁰ Se till exempel skrivelser från Polismyndigheten den 2 november 2022, Ekobrottsmyndigheten den 6 november 2022, Migrationsverket den 7 november, Pensionsmyndigheten den 4 november 2022, Eskilstuna kommun den 25 oktober 2022 och Örebro kommun den 4 november 2022.

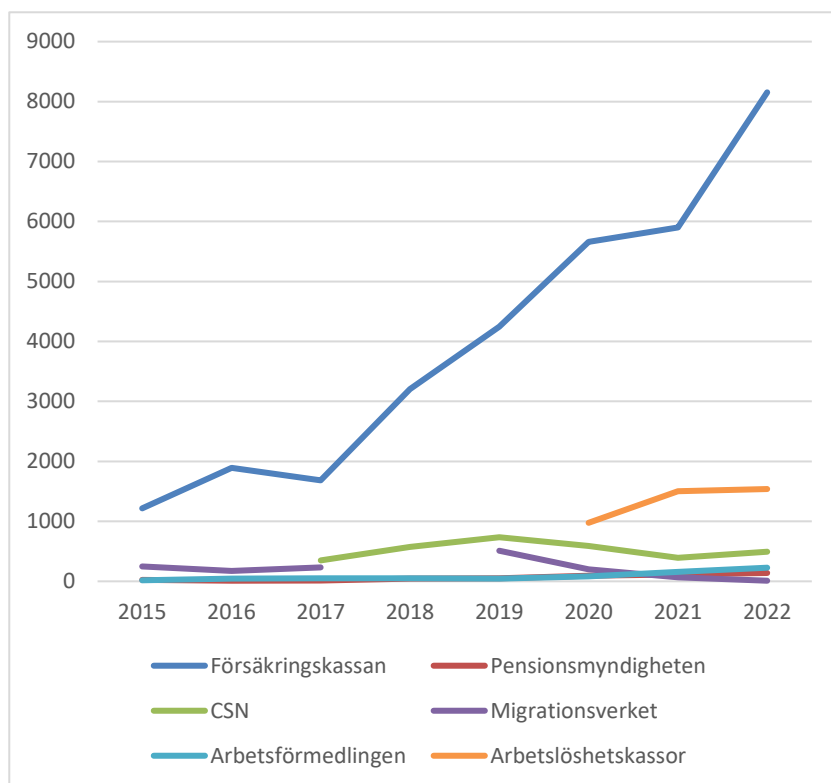
4.2.2 Indikatorer över polisanmälningar och vilka belopp dessa omfattar

Kriminalstatistiken ger inte en heltäckande bild av bidragsbrottens utveckling. Ett sätt att komplettera kunskapsbilden på är att använda mätbara indikatorer. De senaste åren har de beslutande myndigheterna och IAF fått i uppdrag av regeringen att redovisa indikatorer som gör det möjligt att följa de beslutande myndigheternas och arbetslöshetskassornas arbete med att bidra till det övergripande målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.²¹ Två av de indikatorer myndigheterna ska redovisa är antalet polisanmälningar och de upptäckta felaktiga utbetalningarnas andel av det totalt utbetalda beloppet. De beslutande myndigheterna har valt att beräkna indikatorerna utifrån något olika parametrar, vilket medför att resultaten inte alltid går att jämföra mellan myndigheterna. Däremot kan de ge en indikation om hur utvecklingen ser ut för den specifika myndigheten och arbetslöshetskassorna.

Det totala antalet polisanmälningar har ökat de senaste åren, i synnerhet när det gäller för antalet ärenden som Försäkringskassan anmäler. Några myndigheter särskiljer inte om anmälan avser bidragsbrott, utan anmälan kan även avse andra misstänkta brott som till exempel urkundsförfalskning eller bedrägerier.

²¹ *Budgetpropositionen för 2021*, prop. 2020/21:1 utg.omr. 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

Figur 4.8 Totala antalet polisanmälningar 2015–2022 för beslutande myndigheter och arbetslöshetskassor



* Arbetsförmedlingen: Anmälningarna innefattar även bedrägerier och urkundsförfalskningar

* Pensionsmyndigheten: Anmälningarna innefattar även bedrägerier

* CSN: Anmälning innefattar bidragsbrott, förfalskningsbrott (14 § BrB) och missbruk av handling (15 kap.12 § BrB). Den absoluta merparten av alla anmälningar rör dock misstänkta bidragsbrott.

Källa: Sammanställning av uppgifter från årsredovisningar för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och IAF under perioden 2015–2022 som kompletterats med underlag från ovanstående myndigheter. Uppgifter för Migrationsverket avseende 2018 saknas.

Försäkringskassans polisanmälningar har ökat med 38 procent från 2021 till 2022. Det största antalet anmälningar står förmånerna barnbidrag, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för. Dessa har ökat med mellan 31 och 77 procent. En sannolik förklaring till ökningen kan enligt Försäkringskassan vara att myndigheten har fått in fler anmälningar från kommunerna och en ökad kännedom inom kommunerna om lagen om underrättelseskyldighet. Under 2021 har Försäkringskassan dessutom genomfört fler riktade insatser mot tillfällig föräldrapenning. Antalet polisanmälningar inom assistansersätt-

ning har minskat till följd av att myndigheten endast gör en polisanmälan där alla anmälda personer ingår, i stället för att som tidigare göra en polisanmälan per person.²²

Även från Pensionsmyndigheten ökade antalet polisanmälningar under 2022. Enligt myndigheten berodde ökningen främst på ett större inflöde av impulser från externa parter, men också interna impulser till följd av stärkt kontrollverksamhet.²³

CSN har under 2022 utökat antalet medarbetare som arbetar med misstänkta bidragsbrott. Det har lett till bättre möjligheter att skyndsamt polisanmäla när det finns misstanke om brott.²⁴

Antalet bidragsbrott som Migrationsverket anmälde sjönk kraftigt under 2021 och 2022. För Migrationsverkets del spelar antalet inskriva i mottagningssystemet en avgörande roll. Skillnaden i antalet mellan år 2020 och 2022 beror troligen på att antalet inskrivna var stort under covid-19-pandemin 2020. Statistiken är dock bristfällig på grund av bristande felaktig registrering.²⁵

Merparten av polisanmälningar som gjordes av Arbetsförmedlingen under 2022 avsåg stöd till arbetssökande. Den största andelen av dessa utgjordes av programresor och de misstänkta brotten upptäcktes i riktade kontroller. De anmälningar som avsåg stöd till arbetsgivare och anordnare bestod dock i ett mycket högre anmält belopp till ett värde om i genomsnitt 103 300 kronor per beslut.²⁶

Ett byte av handläggningssystem och en it-säkerhetsincident som drabbade samtliga arbetslöshetskassor i december 2022 har bidragit till att vissa arbetslöshetskassor inte kunde skicka alla anmälningar som de hade tagit beslut om till Polismyndigheten under 2022.²⁷

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen uppger i sina årsredovisningar för 2022 att kontrollarbetet har intensifierats. Myndigheterna menar att orsaken till att antalet polisanmälningar har ökat kan vara att myndigheterna i högre utsträckning använder sig av riskbaserade kontroller och att antalet underrättelser har ökat.

²² Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 120 f.

²³ Pensionsmyndighetens årsredovisning 2022, s. 43 f.

²⁴ CSN:s årsredovisning 2022, s. 84.

²⁵ Migrationsverkets årsredovisning 2022, s. 120 och skrivelse från Migrationsverket den 25 april 2023.

²⁶ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, s. 70.

²⁷ IAF, 2023, *Upptäckta felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2020–2022*, rapport 2023:3, s. 12.

De beslutande myndigheterna och IAF redogör också sedan en tid tillbaka i sina årsredovisningar det totala beloppet för polisanmälningar om misstänkta brott.

Tabell 4.3 Anmälningar om misstänkta brott i belopp, miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Försäkringskassan						694,1	608,7	602,2
Pensionsmyndigheten					37,0	37,0	37,0	35,0
CSN			28,9	36,7	35,0	29,7	46,4	39,3
Migrationsverket						0,7	0,4	0,03
Arbetsförmedlingen	19,0	26,6	34,3	61,4	60,6	39,9	42,0	17,0
A-kassor						0,2	0,3	
Totalt						801,6	734,8	693,5

Källa: Årsredovisningar för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och IAF under perioden 2015–2022.

Enligt Försäkringskassan stod orsakerna ”arbete trots förmån” och ”utlandsvistelse och bosättning utomlands” för de högst felutbetalda beloppen bland de ärenden som polisanmälades under 2022. Myndigheten kunde se en tydlig koppling mellan skillnaderna i beloppen och antalet avslutade kontrollutredningar inom respektive förmån.²⁸

4.2.3 Gärningspersonerna och deras motiv till att begå bidragsbrott

Utifrån den officiella kriminalstatistiken drar vi slutsatsen att majoriteten av de som lagförs för bidragsbrott är ostraffade sedan tidigare. Flera befinner sig i en fas av livet som tidsmässigt sammanfaller med när många väljer att bilda familj. Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är också förmåner där det förekommer ett stort antal felaktiga utbetalningar (se avsnitt 4.3.3). Mer information än så är svår att utläsa om de som begår bidragsbrott. Brå genomförde under 2016 en undersökning av bedrägeribrottsligheten som också innehöll en analys av vem som begår bidragsbrott och varför. I studien kartlades ett större antal polisärenden och tingsrättsdomar kombinerat med intervjuer med gärningspersoner. Av studien framkom, något för enkelt, tre kategorier av gärningspersoner.

²⁸ Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 121.

Den dominerande kategorin har låg förståelse för regler, slarvar eller genomgår en personlig kris

Den största gruppen av personer som var misstänkta för bidragsbrott var tidigare ostraffade. De beskrivs som personer där livet kom lite emellan. Många angav att de befann sig i en svår period i livet och därmed behövde dryga ut vardagsekonomin. Bakomliggande orsaker kunde vara skulder, missbruksproblem och arbetslöshet. I många fall hade de misstänkta haft svårt att förstå villkoren för förmånerna och hur de skulle fylla i en ansökan.²⁹

Den andra kategorin utnyttjar systemen mer systematiskt

Av de granskade ärendena framgick en kategori av mer planerande och kvalificerade bidragsbrottslingar. Kategorin bestod av personer som av vänner eller familj hade lärt sig brottsupplägg och hur man utnyttjar välfärdssystemen. Ofta bestod brotten i att arbeta svart samtidigt som den misstänkte fick ersättning från Försäkringskassan, kommunen eller en arbetslöshetskassa. Brotten riktades i regel mot flera aktörer. Brottsuppläggen kunde bestå i att kombinera olika förmåner och stöd, exempelvis kunde personen ha arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, föräldrapenning eller sjukpenning samtidigt som de hade skenseparerat. På så sätt kunde personen erhålla mer bostadsbidrag och kanske också underhållsstöd än vad han eller hon var berättigad till. Det förekom också gärningspersoner med flera identiteter som var ett tecken på mer planerade och utstuderade bidragsbrott.

Det bedömdes vara svårt att skilja ut denna kategori av gärningspersoner från den första kategorin eftersom de i regel skyllde på slarv eller okunskap. I denna kategori återfanns också personer som begick annan typ av ekonomisk brottslighet som till exempel bedrägerier och skattebrott.³⁰

²⁹ Brå, rapport 2016:9, s. 121.

³⁰ Brå, rapport 2016:9, s. 122 f.

Den tredje kategorin har en brottsplan och använder företag som brottsverktyg

Den tredje kategorin begick storskalig ekonomisk brottslighet eller organiserad brottslighet. I denna grupp var det vanligt att företag användes som brottsverktyg. Gärningspersonerna identifierade kryphål i regelverk eller kontroller och utnyttjade dessa i omfattande skala. De ersättningar som var utsatta var bland annat assistansersättning, tandvårdsstöd och Arbetsförmedlingens stöd till företag. Bidragsbrottsligheten ingick i regel som en del av en mer omfattande ekonomisk brottslighet, som till exempel skattebrott och bokföringsbrott.³¹

Svårt att få en bild av hur fördelningen mellan kategorierna ser ut

I Brås undersökning av bedrägeri- och bidragsbrottslighet gjordes en rad intervjuer med personer dömda för bidragsbrott som bekräftade bilden av de tre kategorierna ovan. Samma mönster har också framkommit vid tidigare studier. Även vi har kommit till samma resultat när vi har studerat ett slumpmässigt urval av tingsrättsdomar avseende bidragsbrott från 2022.³²

Det kan vara helt skilda metoder och åtgärder som behöver sättas in beroende på om bidragsbrotten begås av slarv, är systematiska eller utförs av grovt kriminella. Vi har försökt skapa oss en bild av hur fördelningen ser ut mellan de olika kategorierna, men det framkommer inte tydligt vare sig i kriminalstatistiken, av domarna eller utifrån svaren på de frågor som vi har ställt till de beslutande aktörerna. Till exempel kan den som i själva verket begår systematiska bidragsbrott ange att brottet har tillkommit på grund av slarv eller missförstånd. Bakom mindre allvarliga brott kan det också gömma sig individer som förekommer i grovt kriminella sammanhang eller nätverk, men detta framgår varken av statistiken eller domarna.

³¹ Brå, rapport 2016:9, s. 123 f.

³² Vi har slumpmässigt valt ut och studerat 30 tingsrättsdomar från 2022.

Ekonomiska incitament motiverar gärningspersonerna

Motiven till att begå bidragsbrott är relativt entydiga. I Brås undersökning angav de misstänkta gärningspersonerna ekonomiska incitament som skäl till att begå bidragsbrott. Det kunde vara att man befann sig i en socialt utsatt situation eller hade skulder. Ibland förekom beskrivningar av välfärdssystemen som en bankomat som kunde användas när man ansåg sig vara i behov av pengar. Andra begick bidragsbrott i syfte att ta ut brottsvinster som kunde finansiera annan kriminalitet eller verksamhet, alternativt att medlen fördes ut ur landet.³³

4.2.4 Trender och indikationer på att brottsligheten förändras

Utöver att inhämta information från den officiella kriminalstatistiken och mätbara indikatorer, har vi bitt beslutande aktörer³⁴ och brottsutredande myndigheter att redogöra för trender och tendenser vad gäller bidragsbrottslighetens utveckling. Inicialt efterfrågade vi också statistik från de beslutande aktörerna som kunde komplettera den officiella kriminalstatistiken. Utöver de indikatorer som vi redogör för i avsnitt 4.2.2, har de beslutande aktörerna uppgett att de saknar annan statistik om bidragsbrott. Till exempel är underlaget för misstänkta bidragsbrott för litet för att kunna mätas enskilt. En annan orsak är att det saknas en fullständig återkoppling från polis och åklagare i polis-anmälda ärenden. Några myndigheter har uppgett att de inte har rättsligt stöd för att inhämta uppgifter eller att it-stöden inte är konstruerade för att ta fram sådan information.

Vi har kompletterat myndigheternas redogörelser för upplevda trender och tendenser vad gäller brottsupplägg med information från lägesbilderna för de myndighetsgemensamma samarbetena mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet, Ekobrottsmyndighetens lägesbild över ekonomisk brottslighet och Ekonomistyrningsverkets (ESV) årliga redovisning av uppfyllelsen av det riksdagsbundna målet om korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

³³ Brå, rapport 2016:9, s. 121 f.

³⁴ Kommunerna som har fått frågor utskickade är Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Botkyrka, Nacka, Karlstad, Helsingborg, Norrköping, Luleå, Örebro och Lysekil.

Företag används som brottsverktyg

Flera myndigheter har sett indikationer på att antalet kriminella som använder företag för att utnyttja välfärdssystemen ökar. De ekonomiska förmåner och stöd som angräps är i första hand assistansersättning, tandvårdsstöd och olika former av anställningsstöd. Assistansersättningen är särskilt utsatt och det förekommer att den utnyttjas i kombination med arbetskraftsinvandring.³⁵ Detta kan få följd effekter på enskildas pensionsgrundande inkomst, vilket i sin tur kan resultera i att allmän pension beräknas fel.³⁶

Ekobrottsmyndigheten har också noterat att företag är ett användbart verktyg för att kunna begå brott i större omfattning. Vid brott som avser tandvårdsstöd och assistansersättning kan målvakter figurera. Det finns också fall där läkare skriver oriktiga sjukintyg.³⁷ Falsa identiteter kan användas för att företag ska kunna ta emot lön för personlig assistans som inte har blivit utförd. Inom tandvården kan den brottsliga verksamheten riktas mot personer med svag förankring i de svenska välfärdssystemen och som har begränsad erfarenhet av tandvård sedan tidigare. Ekobrottsmyndigheten har uppmärksammat att det förekommer att brottslighet flyttas mellan bolag genom att en verksamhet försätts i konkurs i samband med till exempel omfattande återkrav och att verksamheten återuppstår med hjälp av målvakter i ett nytt bolag.³⁸

Det är inte möjligt att med någon säkerhet säga att företag används som brottsverktyg i högre utsträckning än tidigare. Enligt Polismyndigheten finns tendenser till en ökning som kan bero på en rad olika anledningar. En bidragande orsak kan vara att de beslutande aktörerna har fått mer kunskap om brottsuppläggen och upptäcker brotten i större utsträckning tack vare ökade kontrollåtgärder.³⁹

³⁵ Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*, s. 10 f. Polismyndigheten, 2023, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023*, s. 9 f. och Arbetsmiljöverket, 2021, *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 24 f.

³⁶ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 21 december 2022.

³⁷ Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 6 november 2022.

³⁸ Ekobrottsmyndigheten, 2020, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige*, s. 22 f. och skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 6 november och den 21 december 2022.

³⁹ Skrivelse från Polismyndigheten den 2 november 2022.

Det finns kopplingar mellan välfärdsbrott och organiserad brottslighet

Enligt myndigheterna tillskansar sig organiserad brottslighet omfattande belopp från välfärdssystemen och det finns kopplingar till internationella brottsnätverk. Uppgifter från Polismyndighetens undermåttelseverksamhet, beslutande aktörer och polisutredningar visar att välfärdsbrott förekommer bland multikriminella. Att utnyttja välfärdssystemen kan utgöra en grundförsörjning för den kriminelle, men också finansiera annan kriminell verksamhet och terrorism. Enligt Polismyndigheten kan både enskilda individer och nätverk ligga bakom brottsligheten. Det förekommer att olika nätverk har samarbetat för att dölja brottsligheten för myndigheterna, bland annat inom assistansområdet. När tillståndet dras in för ett assistansföretag med kopplingar till ett nätverk, förflyttas brukarna tillfälligt till ett annat bolag med tillstånd som har kopplingar till ett annat nätverk.⁴⁰

Att det finns kopplingar mellan välfärdsbrott och organiserad brottslighet framgår också av en rapport från Nationella bedrägericentrum (NBC) vid Polismyndigheten. Genom att jämföra om personer som är misstänkta för bedrägeribrott inklusive bidragsbrott förekommer i Polismyndighetens särskilda uppgiftssamlingar (SUS) kunde man dra slutsatsen att bedrägeribrott är en bland flera vinstdrivande aktiviteter som individer och grupper inom organiserade kriminella miljöer ägnar sig åt. I de fall brottsligheten rör sig om bidragsbrott och penningtvätt finns en något högre andel kopplingar till terrorbrott. Analysen visar också kopplingar mellan bidragsbrott och penningtvätt.⁴¹

Enligt en rapport från Polismyndigheten hade 37 procent av de 8 000 individer som beskrivs som nätverkskriminella ekonomiskt stöd från Försäkringskassan under 2021. Det rörde sig främst om aktivitetsstöd, sjukpenning och tandvårdsbidrag. Många av de som erhållit aktivitetsstöd hade samtidigt bedrivit omfattande handel med narkotika.⁴²

Enligt Nationellt centrum för terrorbedömning är välfärdsbrottslighet en del av den brottslighet som används för att finansiera terrorism.⁴³ Att det finns en koppling mellan bidragsbrott och finansiering

⁴⁰ Skrivelse från Polismyndigheten den 2 november 2022.

⁴¹ Polismyndigheten, 2021, *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, dnr A354.340/2021, s. 26.

⁴² Polismyndigheten, 2022, *Brottsvinst som ett större samhällsproblem*, dnr HD5822-74/2021, s. 29.

⁴³ Nationellt centrum för terrorhotbedömning, 2023, *Helårsbedömning 2023 – Sammanfattning*, s. 5.

av terrorism framgår även i en rapport från Brå. Administrativa åtgärder som kontrollutredningar av bidrag, indragna bidrag och återkrav kan spela en viktig roll i att förebygga och förhindra misstänkt finansiering av terrorism.⁴⁴

Det är inte möjligt att utifrån den officiella kriminalstatistiken dra några slutsatser om hur omfattande den organiserade och systematiska brottsligheten som riktas mot välfärdssystemen är. Under 2022 var en femtedel av alla underrättelseärenden och regionala insatser som pågick inom det myndighetsgemensamma samarbetet mot organiserad brottslighet rapporterade med någon typ av bedrägeribrott eller bidragsbrott som primär brottstyp.⁴⁵ Polismyndigheten bedömer att det troligen har skett en expansion av brottsligheten och att den också riktas mot kommuner och regioners välfärdsutbetalningar, exempelvis till vårdcentraler, HVB-hem (hem för vård eller boende), skyddade boenden och familjehem.⁴⁶ Polismyndigheten har också noterat att otillåten påverkan, infiltration och korruption som en del av organiserad ekonomisk brottslighet riktas mot myndigheter.⁴⁷

Brå har gjort studier som, utöver kriminalstatistiken, baseras på analyser av polisanmälningar av misstänkta bidragsbrott och intervjuer med utredare och gärningspersoner. Brå menar att systematisk brottslighet förekommer, men att myndigheterna till viss del kan överskatta kopplingen till annan brottslighet. En trolig förklaring till den över-skattningen är att sådana ärenden ofta prioriteras framför enklare bidragsbrott från det att de upptäcks till dess att förundersökning inleds.⁴⁸

Brottsligheten hittar nya vägar när åtgärder sätts in

Utifrån de svar vi har fått av de beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna är det svårt att ge ett entydigt svar på om tillvägagångssätten för att begå bidragsbrott har förändrats de senaste fem åren. Det finns dock indikationer på att brottsligheten ändrar karaktär när förutsättningarna ändras.

⁴⁴ Brå, 2021, *Finansiering av terrorism – En studie av motåtgärder*, Rapport 2021:6, s. 9.

⁴⁵ Polismyndigheten, 2023, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022*, s. 36.

⁴⁶ Polismyndigheten, 2023, *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*, s. 10.

⁴⁷ Polismyndigheten, 2023, *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*, s. 14 f.

⁴⁸ Skrivelse från Brå den 2 november 2022.

När Brå under 2015 studerade brottslighet kopplad till intyg förekom det ofta felaktiga uppgifter om sjukpenninggrundande inkomster och förfalskade läkarintyg.⁴⁹ I samband med att Brå några år senare samlade in data till en rapport om terrorfinansiering, framkom att bidragsbrottslighet kopplad till terrorfinansiering hade övergått till att i högre grad omfatta skenseparationer. Tänkbara skäl till det var att nya regler har tillkommit. Från den 1 juli 2018 kan vissa myndigheter till exempel inhämta inkomstuppgifter på individnivå från arbetsgivardeklarationen. Det försvårar möjligheterna att begå brott mot flera välfärdssystem.⁵⁰ Dock är det endast för ett fåtal förmåner och stöd som uppgifterna kan inhämtas elektroniskt. Enligt Brå har också de beslutande myndigheternas kunskap om hur man granskar intyg ökat. En annan bidragande orsak menar Brå kan vara att de beslutande myndigheterna i allt högre grad strävar efter att hämta uppgifter direkt från källan vid beslut om en sökande uppfyller villkoren för en förmån eller ett stöd.⁵¹

Att beslutande myndigheter kan hämta månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket har lett till fler förändrade brottsupplägg. Till exempel har åtgärden för det arbetsgivarstöd som Arbetsförmedlingen administrerar bidragit till att förhindra att arbetsgivare anmäler för låga eller inga löneuppgifter till Skatteverket och för hög utbetald lön till Arbetsförmedlingen. I stället har det börjat förekomma att arbetstagare tvingas betala tillbaka hela eller delar av sin lön till arbetsgivaren i efterhand.⁵² Samma upplägg används vid löneutbetalningar för introduktionsjobb, extratjänst, nystartsjobb och lönebidrag som sedan den 1 maj 2018 ska vara spårbara. Enligt Sveriges a-kassor har tillgången till månadsvisa inkomstuppgifter inneburit att fler felaktiga utbetalningar har upptäckts, vilket leder till att fler misstänkta bidragsbrott anmäls.⁵³

Brå har under de senaste åren noterat att allt fler kommuner ber myndigheten om stöd och kunskap avseende välfärdsbrott. Brå bedömer att kompetensen om bidragsbrottslighet generellt är lägre inom kommunerna än hos myndigheterna och att kommunernas kontrollinsatser är mindre utvecklade. Om det ökade antalet förfrågningar från kommunerna beror på en ökad medvetenhet om brottsligheten

⁴⁹ Brå, 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*, Rapport 2015:8, s. 40 f.

⁵⁰ Skrivelse från Brå den 2 november 2022.

⁵¹ Skrivelse från Brå den 2 november 2022.

⁵² Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 4 november 2022.

⁵³ Skrivelse från Sveriges a-kassor den 7 november 2022.

eller om bidragsbrott riktade mot kommunerna faktiskt har ökat är inte möjligt att säkerställa.⁵⁴ Enligt Polismyndigheten finns det risk för att kommunerna utsätts för bidragsbrott i högre utsträckning med anledning av att de beslutande myndigheterna har blivit bättre på att upptäcka bidragsbrott.⁵⁵

Nya stöd eller regeländringar ökar risken för brott

Under 2020 infördes tillfälliga statliga stödpaket i syfte att minska pandemins negativa ekonomiska konsekvenser på samhället. Stödpaketet bestod bland annat av ett flertal olika ersättningar för kostnader för arbetskraft, stöd för korttidspermittering, ersättning för sjuklöne-kostnader och tillfälliga anstånd. Under 2021 betalade Tillväxtverket ut cirka 7,8 miljarder kronor i korttidsstöd. Myndigheten beslutade om cirka 900 återkrav och avslag och gjorde närmare 221 polisanmälningar.⁵⁶ En tredjedel av de strategiska personer som identifierades inom det myndighetsgemensamma samarbetet mot organiserad brottslighet bedömdes ha kopplingar till företag och organisationer som ansökt om pandemirelaterade stöd.⁵⁷

När nya förmåner införs, som exempel vid covid-19-pandemin, eller vid regelförändringar finns det alltså en förhöjd risk för att stöden blir utsatta för brott.

Kunskapen om brottsliga upplägg sprids inom nätverk och grupper

Brå har i flera studier sett kopplingar mellan bidragsbrottslighet och nätverk och det har varit tydligt att personer inom ett nätverk lär sig brottsupplägg av varandra och använder dessa tills man blir upptäckt. Nätverken kan bestå av kriminella nätverk, grupper med gemensamt etniskt ursprung eller vänskapsbaserade nätverk. Sådana exempel kan framför allt hittas i underrättelseuppgifter och vid intervjuer med gärningspersoner.⁵⁸

Att kunskap om hur välfärdssystemen kan missbrukas sprids mellan grupper stöds av iakttagelser från några kommuner. Dessa har bland

⁵⁴ Skrivelse från Brå den 2 november 2022.

⁵⁵ Skrivelse från Polismyndigheten den 2 november 2022.

⁵⁶ *Tillväxtverkets årsredovisning 2021*, s. 18 f.

⁵⁷ Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*, s. 11.

⁵⁸ Skrivelse från Brå den 2 november 2022.

annat noterat att brottsupplägget är detsamma inom vissa etniska grupper. Det kan handla om skilsmässor som infaller efter att en av makarna har fått anställning, pension eller annan ersättning som hade sänkt det ekonomiska biståndet om makarna fortsatt varit gifta. Maken eller maken har i sådana fall folkbokfört sig på en bulvanadress. Det förekommer att ungdomar skriver sig på andra adresser när de uppnår den åldern där de räknas som självförsörjande.⁵⁹ Stockholms stad bedömer att det finns en viss övervikt av överutnyttjande av ekonomiskt bistånd bland personer som har en god uppfattning om hur systemet fungerar.⁶⁰

4.3 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Vi har i tidigare avsnitt beskrivit bidragsbrottslighetens omfattning, struktur och utveckling utifrån den officiella kriminalstatistiken, mätbara indikatorer, den kunskap som finns om gärningspersonerna och deras motiv till att begå bidragsbrott samt trender och indikationer på den riktning brottsligheten verkar ta. Nästa steg är att få en tydligare bild över vad som kan orsaka att brott kan begås. De beslutande myndigheterna och IAF ska på uppdrag av regeringen genomföra riskanalyser och omfattningsstudier kopplat till felaktiga utbetalningar. Riskanalyserna för felaktiga utbetalningar kan också ge information om orsaker till att brott kan begås. Kombinerat med de beslutande myndigheternas uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar ger det en indikation om var de främsta riskerna och det största utflödet av felaktiga utbetalningar finns. Det kan i sin tur utgöra ett underlag för vilket område och vilka brottsförebyggande åtgärder som behöver sättas in och prioriteras.

Det är värt att notera att det finns skillnader i det sätt på vilket de beslutande aktörerna genomför riskanalyser och omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Aktörerna använder olika begrepp och metoder, vilket gör att resultaten inte alltid blir jämförbara och att det inte går att säkerställa utvecklingen över tid. Dock har resultatet av omfattningsstudierna blivit mer tillförlitligt.⁶¹

⁵⁹ Skrivelse från Eskilstuna kommun den 25 oktober 2022.

⁶⁰ Skrivelse från Göteborgs stad den 26 oktober 2022.

⁶¹ Se till exempel ESV, 2023, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, s. 43 f. och s. 61 f.

Den följande sammanställningen bygger på Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens, CSN:s, Migrationsverkets, Arbetsförmedlingens och IAF:s svar på ett regeringsuppdrag om att genomföra riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar.⁶² Beskrivningar angående ekonomiskt bistånd har inkommit i samband med frågor som vi har ställt till ett antal kommuner.

4.3.1 Risker som kan orsaka felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och IAF ska återkommande analysera riskerna för felaktiga utbetalningar av enskilda ersättningar och identifiera ersättningar med en hög risk för felaktiga utbetalningar.⁶³ Syftet med riskanalyserna är att de ska vara möjligt att jämföra olika förmåner inom välfärdssystemen och över tid. De senaste riskanalyserna är från 2021 och har varit underlag till studierna av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Riskanalyserna genomförs genom en kvalitativ metod där tjänstemän på de beslutande myndigheterna bedömer riskerna i systemen och om dessa har systemkritisk, väsentlig eller betydande påverkan på utbetalningarna och förtroendet för välfärdssystemen. Att uppskatta vilka riskerna är och kvantifiera dem kan ge en fördjupad bild av orsakerna till felaktiga utbetalningar och var de huvudsakliga problemen finns. Några myndigheter har i ett antal skattningar på en mer detaljerad nivå redovisat orsakerna till de fel som beror på den sökande. Redovisningen medför en kunskapshöjning då den ger en indikation om vad felen består av. Den är inte heltäckande för alla myndigheter och ersättningar. Resultaten ska enligt ESV tolkas med viss försiktighet då skattningarnas tillförlitlighet varierar.⁶⁴

⁶² Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar*, Fi2021/03218.

⁶³ 7 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

⁶⁴ ESV 2023:22, s. 30.

Oriktiga uppgifter och ändrade förhållanden

De främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna som lämnas av sökande är felaktiga eller att de sökande inte anmäler ändrade förhållanden som kan ha betydelse för rätten till förmånen eller stödet. Riskerna kan uppstå genom att den enskilde eller någon annan, sväljer att inte anmäla ändrade förhållanden eller inte har kunskap om att han eller hon är skyldig att informera om dessa.⁶⁵

En hög risk för felaktig utbetalning finns i de fall enskilda avsiktligt låter bli att anmäla ändrade förhållanden. Sådan information kan vara ändrade familjeförhållanden, förändrat hälsotillstånd eller att den enskilde flyttar utomlands. Risken är betydande om ersättningen löper på under en lång tid. Myndigheterna har ofta begränsade möjligheter att upptäcka om något förändras som kan påverka rätten till ersättning.

En av de största riskfaktorerna är enligt myndigheterna uppgifter som lämnas av den sökande utan underlag från en tredje part som styrker uppgifterna. Vid sådana egenrapporterade uppgifter finns det risk för att den sökande undanhåller information, lämnar felaktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som kan ha betydelse för storleken på utbetalningen. Felen kan vara både avsiktliga och oavsiktliga.

I många fall har de beslutande aktörerna begränsade möjligheter att verifiera egenrapporterade uppgifter. En särskild risk finns när informationen gäller en grunduppgift, till exempel uppgifter om bösättning, civilstånd, studier, inkomst, skulder och uppehållstillstånd. Grunduppgifterna påverkar rätten till och storleken på ett stort antal förmåner och stöd som myndigheterna beslutar om och betalar ut. Andra uppgifter som kan vara svåra att verifiera är beskrivningar av arbetsuppgifter, funktionsnedsättning, omvårdnads- och tillsynsbehov.

Alla uppgifter är inte egenrapporterade. I allt större utsträckning har de beslutande aktörerna möjlighet att i samband med ansökan om förmåner och stöd och under löpande utbetalning hämta in och verifiera uppgifter med tredje part, till exempel andra myndigheter och banker. Samtidigt kvarstår den förhöjda risken att det kan finnas felaktigheter i dessa grunduppgifter som hämtas in och som påverkar bedömningen av eller rätten till förmånen eller stödet. Det är därför särskilt viktigt att myndigheter som ansvarar för grunduppgifterna

⁶⁵ Se till exempel Försäkringskassan 2021, *Svar på regeringsuppdrag Rapport – Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 5.

ser till att dessa håller en hög kvalitet. Sådana grunduppgifter kan vara folkbokföring, boendekostnad, civilstånd, inkomster och nettoförmögenhet.

Även om uppgifterna kan hämtas in från en tredje part kan det vara en viss eftersläpning med återkopplingen på en begäran om att lämna ut uppgifter eller att den aktör som har uppgifterna inte alls svarar på begäran. Många uppgifter kan inte heller hämtas in från annan eftersom det saknas rättsligt stöd för de berörda aktörerna att utbyta informationen.

Nedan följer några exempel på vanligt förekommande risker. Hur betydande risken är kan variera för de olika beslutande aktörerna beroende på hur förmånerna är utformade. Det som bedöms som en hög risk för en felaktig utbetalning av en förmån behöver inte nödvändigtvis innebära samma risk för en annan förmån.

Arbete trots förmån

Flera förmåner och stöd bygger på uppgifter om vilka inkomster och tillgångar den enskilde har. I dessa fall finns det en betydande risk att den enskilde undanhåller information om tillgångar som han eller hon förfogar över. En av de stora riskerna – och som är svår att upptäcka – är svartarbete, det vill säga att den försäkrade arbetar och får lön samtidigt som han eller hon också får en förmån eller ett stöd. Arbete trots förmån är ett av de största problemen för Försäkringskassan och resulterar i ett stort antal polisanmälningar och felaktiga utbetalda belopp inom till exempel tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, sjukpenning och sjukersättning.⁶⁶ Dolda inkomster och tillgångar medför också en risk för felaktig utbetalning inom det ekonomiska biståndet där enskilda döljer tillgångar eller överdriver sina behov.

Falska intyg

Det finns en rad risker som är kopplade till olika former av intyg. Läkrintyg kan till exempel utfärdas felaktigt på grund av att läkaren inte har tillräcklig kännedom om den enskildes hälsotillstånd eller att

⁶⁶ Försäkringskassan, 2021, *Svar på regeringsuppdrag Rapport – Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 7.

den enskilde lämnar felaktiga uppgifter till läkaren.⁶⁷ I samband med olika anställningsstöd kan det inte sällan vara påtryckningar från arbetsgivare och arbetssökande om att ta fram falska intyg eller felaktigt ifyllda tidsrapporter.⁶⁸ Inom studiestödet förekommer förfalskade anagningsbesked vid ansökan om studielån för studier utomlands. Det kan också röra sig om förfalskade resultat i intyg, att den studerande betalar skolan för att bli godkänd, blanco-intyg och att hyresvärdar och skolor intygar högre boendekostnader än vad som faktiskt är fallet.⁶⁹

Identitet och ålder

Förmåner och stöd är kopplade till enskilda individer. Att personer utger sig för att vara någon annan, inte existerar över huvud taget eller uppger en felaktig ålder utgör en hög risk för en felaktig utbetalning. Det har till exempel visat sig att en och samma person kan ha flera person- eller samordningsnummer. Digitala hjälpmedel som e-legitimationer underlättar att skapa falska identiteter eller utnyttja andras identiteter. Kontrollen försvåras i och med att allt fler ansökningar görs digitalt utan personliga möten med handläggare.⁷⁰

Folkbokföring och utlandsvistelse

Att bo utomlands eller utlandsvistelse är ett annat område där risken för felaktiga utbetalningar är relativt stor. Många förmåner och stöd gäller endast om den enskilde är bosatt i Sverige. Enskilda meddelar inte att de bor eller befinner sig utomlands, samtidigt som de får ersättning som de inte har rätt till vid vistelse eller bosättning utomlands. Det är också vanligt att en individ som befinner sig i utlandet eller som har bosatt sig utomlands har flera förmåner som påverkas, till exempel

⁶⁷ Försäkringskassan, dnr 2021/000500, s. 6.

⁶⁸ Arbetsförmedlingen, 2021, *Riskanalys med avseende på felaktiga utbetalningar – Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021*, uppdrag 4, s. 17.

⁶⁹ CSN, 2021, *CSN:s riskanalys – felaktiga utbetalningar – Inom ramen för regeringsuppdraget om en effektiv styrning och uppföljning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, dnr ADM/2021:383, s. 30.

⁷⁰ Se till exempel Pensionsmyndigheten, 2021, *Riskanalys avseende felaktiga utbetalningar – Svar på regleringsbrevsuppdrag*, dnr 2021-365, s. 29.

barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Att kunna kontrollera och verifiera att en person befinner sig utomlands är mycket svårt.⁷¹

Bosättning inom Sverige är ett annat riskområde och som kan innebära att felaktiga uppgifter lämnas om civilstånd och familjerelationer. Beroende på hur förmånen eller stödet är utformat kan det förekomma skenseparationer, till exempel att den enskilde är sammanboende trots att han eller hon uppger sig bo själv. Andra fall kan handla om att den enskilde inte bor på angiven adress. Förmåner där denna problematik förekommer är bland annat ekonomiskt bistånd, underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. Även bosättning är svår för de beslutande aktörerna att kontrollera och det kan finnas betydligt större problem med felaktig bosättning inom Sverige än vad som upptäcks.⁷²

Dubbla utbetalningar

Ett liknande problem, men som inte bedöms vara omfattande, är att den enskilde kan få utbetalningar från flera förmåner samtidigt och att han eller hon inte är berättigad till dessa. Till exempel kan arbetsgivaren samtidigt få lönebidrag och annat statligt stöd avsedda för samma lönekostnader. En person kan också ha studiestöd och samtidigt aktivitetsstöd, etableringsersättning eller utvecklingsersättning. Ett annat sätt att få dubbla utbetalningar är att få ekonomiskt bistånd från flera kommuner samtidigt.⁷³ Risken för dubbla utbetalningar bedöms av myndigheterna vara liten. Den nya Utbetalningsmyndigheten bedöms ha ökade förutsättningar att upptäcka dubbla utbetalningar.

Krångliga regelverk

En stor del av riskerna för felaktiga utbetalningar ligger enligt myndigheterna i komplexiteten i regelverken. När lagstiftning tas fram finns en överhängande risk att välfärdssystemen inte ses som en helhet. Det kan saknas kunskap om hur systemen utnyttjas och hur riskerna

⁷¹ Se till exempel Försäkringskassan, 2021, *Svar på regeringsuppdrag Rapport – Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 7 och Pensionsmyndigheten, 2021, *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar – Svar på regleringsbrevsuppdrag*, dnr 2021-365, s. 30.

⁷² Se till exempel Försäkringskassan, 2021, *Svar på regeringsuppdrag Rapport – Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 7.

⁷³ Se till exempel Arbetsförmedlingen, 2021, *Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar – Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021*, uppdrag 4, s. 18.

för felaktiga utbetalningar kan reduceras från början. Regelverken kan vara svåra att förstå både för den enskilde och för handläggaren.⁷⁴

Risker kan också byggas in i välfärdssystemen. Dessa risker är i regel kända av de beslutande aktörerna. En särskild risk rör ersättningar där villkoren innehåller olika bedömningsstillstånd. Till exempel kan handläggarens bedömningsutrymme påverkas av komplexiteten i regelverket. Arbetslöshetskassornas handläggning vid prövning av ersättningsrätt, ersättningsnivå och eventuella hinder för ersättningsrätt innehåller många moment av bedömningar.⁷⁵

I andra förmåner handlar det om att intygsingivaren inte har tillräcklig kännedom om den enskilde utan bedömningen bygger i många fall på de uppgifter som den enskilde själv har lämnat. Enligt CSN finns en betydande risk för felaktiga utbetalningar i system som innehåller många parametrar. Studiemedel är ett exempel på ett sådant system. Handläggningen innehåller bland annat parametrar som ålder, studieresultat, tidigare utbildning, obetalda lån, oreglerade återkrav och inkomst.⁷⁶

Andra riskfaktorer är om förmånen bygger på framtida inkomster som är svåra både för den enskilde och handläggaren att uppskatta. Beräkningsreglerna kan vara krångliga och stora belopp av förmånen kan betalas ut i förskott.

Brister i handläggningen

Betydande risker för felaktiga utbetalningar kan uppstå beroende på hur de beslutande aktörerna handlägger och kontrollerar ärendena. Bristerna kan leda till att felaktiga uppgifter inte upptäcks. Manuell hantering ökar risken för olika bedömningar och tolkningar av uppgifter i ärenden.⁷⁷ Det kan finnas brister i myndigheternas kontroller, att kontroller görs först i efterhand eller att kontrollerna nedprioriteras eller inte genomförs, vilket betydligt ökar risken för att avsiktliga fel aldrig upptäcks. En annan risk uppstår om inga löpande kontroller görs under pågående beslut och när förmåner och stöd betalas ut under lång tid.

⁷⁴ Se till exempel Pensionsmyndigheten, 2021, *Riskanalys avseende felaktiga utbetalningar – Svar på regleringsbrevsuppdrag*, dnr 2021-365, s. 24.

⁷⁵ IAF, 2021, *Identifierade risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen*, rapport 2021:9, s. 23.

⁷⁶ CSN, dnr ADM/2021:383, s. 12.

⁷⁷ Se till exempel IAF, rapport 2021:9, s. 22.

4.3.2 Exempel på olika brottsupplägg

För att exemplifiera hur riskerna för felaktiga utbetalningar kan användas för att utnyttja välfärdssystemen, beskriver vi nedan några vanliga brottsupplägg som de beslutande aktörerna har uppgett för oss. Brottsuppläggen är ofta snarlika oavsett vilket system som är utsatt. Ofta handlar det om uppgifter eller situationer som är svåra att kontrollera, till exempel svartarbete, skenseparationer, undanhållna inkomster och tillgångar eller utlandsvistelser.

Företag som brottsverktyg och arbete trots förmån är stora problemområden

Försäkringskassan har konstaterat stora problem med brottslighet inom assistansersättning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Assistansersättningen är dessutom särskilt utsatt för organiserad brottslighet, i synnerhet då företag utgör en del av brottsupplägget. Bilden är dock ännu mer komplex vad gäller assistansersättning eftersom det även finns anhöriga som är assistenter som kan missbruka systemet. Det gör att systemet blir svårt att kontrollera. Tandvårdsstöd är en annan stödform som är utsatt för brottslighet, men beloppet och omfattningen är inte lika stor som inom assistansersättning.⁷⁸

Arbete trots förmån är ett stort problemområde för Försäkringskassan, både sett till felaktigt utbetalda belopp och antalet polisanmälningar. Ett annat stort problem handlar om enskilda som inte meddelar att de bor utomlands samtidigt som de får ersättning som de då inte har rätt till.⁷⁹

Skenanställningar och falska löneutbetalningar förekommer vid arbetsgivarstöd

Medvetna försök att missbruka de stöd som Arbetsförmedlingen administrerar är främst riktade mot arbetsgivarstöden och bidrag för resor för att kunna delta i arbetsmarknadspolitiska aktiviteter eller anställningsintervjuer. Vanliga tillvägagångssätt är att arbetstagaren inte får någon lön av arbetsgivaren eller att han eller hon behöver betala

⁷⁸ Försäkringskassan, 2021, *Svar på regeringsuppdrag Rapport – Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 6 f.

⁷⁹ Försäkringskassan, dnr 2021/000500, s. 7.

tillbaka hela eller delar av lönen för att arbetsgivaren ska kunna utnyttja arbetsgivarstöden. När det gäller bidrag för resor kan den sökande medvetet försöka få ut ett felaktigt eller för högt belopp genom att begära ersättning för resor som aldrig genomförts, ibland genom att skicka in förfalskade underlag till myndigheten.

Det förekommer skenanställningar eller att företag inte har någon verksamhet i syfte att tillskansa sig stöd från Arbetsförmedlingen. I andra fall kan det röra sig om att arbetsgivaren inte har tecknat de försäkringar som krävs för vissa stöd, för att på så sätt kunna minska sina arbetsgivarkostnader. Andra upplägg är att den arbetstagare som arbetsgivaren beviljats stöd för att anställa i själva verket är den som driver företaget eller att arbetsgivaren anställer familjemedlemmar. Inom ekonomiska och ideella föreningar är det svårt att kontrollera vilka arbetsuppgifter som arbetstagaren utför och hur stor föreningens verksamhet är.⁸⁰

Fler söker studiemedel utan att ha för avsikt att studera

Under covid-19-pandemin ökade antalet misstänkta brott i form av studerande som ansökte om studiemedel för utlandsstudier utan att ha för avsikt att studera. En annan form av brott som har ökat är att personer använder andra personers elektroniska legitimationer och bankkonton för att på felaktiga grunder ansöka om studiestöd. De personer som står bakom sådana upplägg kan ha kopplingar till den organiserade brottsligheten.⁸¹

CSN menar att brottsuppläggen för att utnyttja studiestödssystemet utvidgats till att även omfatta personer som är anställda vid skolor och högskolor. Under 2021 upptäcktes att en anställd administratör vid en kommunal vuxenutbildning under flera år hade rapporterat felaktiga uppgifter till CSN i syfte att studiestöd skulle betalas ut felaktigt till personer som inte studerade. I andra fall har det handlat om förfalskade intyg från andra svenska myndigheter som har använts som underlag för att bli antagen till studier vid en utländsk läroanstalt, i syfte att senare kunna få ut stora summer studiestöd utan att ha någon avsikt att studera.⁸²

⁸⁰ Skrivelser från Arbetsförmedlingen den 4 november och den 21 december 2022.

⁸¹ Skrivelser från CSN den 11 november och den 20 december 2022.

⁸² Skrivelse från CSN den 11 november 2022.

Behov överdrivs och tillgångar undanhålls för att få dagersättning

Genom uppgifter från handläggare och sökande har det framkommit att sökande medvetet undanhåller information om egna tillgångar i samband med den initiala registreringen vid Migrationsverket. Sökandena får tips av varandra eller via sociala medier hur man kan undanhålla viss information. Det är också relativt vanligt att den sökande anmäler en inkomst först efter att den första lönen har betalats ut eller helt undanhåller uppgifter om anställning. Inte sällan rör det sig om individer som antingen har återvändandeärenden eller som någon gång preskriberats och börjat om processen på nytt. I det här fallet kan ekonomisk utsatthet bidra till att öka incitamenten för att missbruka välfärdssystemen.⁸³

Skenseparationer förekommer vid ekonomiskt bistånd

Även inom ekonomiskt bistånd är det vanligt att personer undanhåller inkomster eller tillgångar. Det förekommer att personer som söker bistånd har anställning som de undanhåller information om. Andra har bankkonton och tillgångar som de inte redovisar vid ansökan.

Eskilstuna kommun bedömer att det är omfattande felaktiga utbetalningar avseende ekonomiskt bistånd på grund av att förmånen bygger på egenrapporterade uppgifter. Avsaknaden av att kunna inhämta uppgifter från källan gör det möjligt för personer att medvetet undanhålla information. Ekonomiskt bistånd ska dessutom betalas ut brådsakande och det leder till korta tidsramar att utreda ärendet och höga krav på att handläggaren ska arbeta skyndsamt.⁸⁴

I Eskilstuna kommun bor majoriteten av de personer som utreds för misstänkta bidragsbrott i utsatta områden och kopplingar har gjorts till parallella samhällsstrukturer. Många av de personer som utreds visar sig inte ha de behov som de uppger utan har oredovisade inkomster eller tillgångar. De bedöms söka stödet för att höja sin levnadsstandard eller för att föra medlen utomlands.⁸⁵

Örebro kommun har noterat att enskilda individer under en längre tid systematiskt lämnar felaktiga uppgifter, exempelvis felaktiga inkomstuppgifter. Några grupper där det ofta förekommer felaktigheter

⁸³ Skrivelse från Migrationsverket den 7 november 2022.

⁸⁴ Skrivelse från Eskilstuna kommun den 25 oktober 2022.

⁸⁵ Skrivelse från Eskilstuna kommun den 25 oktober 2022.

är personer som skenseparerar eller inte anger att de bor tillsammans enligt sambolagen (2003:376). Även personer som inte bor i den bostad de uppger och söker ersättning för utnyttjar bidragssystemen på ett felaktigt sätt. Av de anmälda bidragsbrott som gjorts under de senaste fem åren har orsaken ”oredovisade konton i annan bank än konton som redovisats” ökat i antal.⁸⁶

Utlandsvistelser och avsaknad av dödsintyg försvårar korrekta utbetalningar av pensioner

Utifrån de kontrollutredningar som Pensionsmyndigheten gör, kan myndigheten konstatera att de vanligaste feLEN uppstår kring uppgifter om inkomster, tillgångar och bosättning eller utlandsvistelse. Myndigheten vet dock inte omfattningen av hur många medvetna försök som görs.⁸⁷

4.3.3 Omfattningen av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar

I föregående avsnitt har vi beskrivit några av de vanligaste riskerna som kan skapa möjligheter att begå brott mot välfärdssystemen. För att kunna identifiera och prioritera vilka åtgärder som behöver vidtas kan storleken på de olika riskerna ha en viss betydelse. Åtgärder bör vara sådana som ger så stor effekt som möjligt i förhållande till målet att minska brott mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och IAF ska återkommande studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Resultatet rapporteras till ESV. Verket har i uppgift att vart tredje år för regeringen redovisa resultaten av myndigheternas genomförda omfattningsstudier och en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁸⁸ Den första redogörelsen överlämnades till regeringen i mars 2023.⁸⁹

Studierna av felaktiga utbetalningar syftar till att ge kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna, både

⁸⁶ Skrivelse från Örebro kommun den 4 november 2022.

⁸⁷ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 4 november 2022.

⁸⁸ 7 och 13 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

⁸⁹ ESV 2023:22.

för enskilda system och samlat. Resultatet från omfattningsstudierna används som ett stöd för regeringens och myndigheternas prioriteringar och utformning av åtgärder i arbetet med att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott och för att följa upp det av riksdagen beslutade målet om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska.⁹⁰

Med felaktiga utbetalningar menas utbetalningar från välfärdssystemen som görs trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda.⁹¹ Omfattningsstudierna inkluderar såväl avsiktliga som oavsiktliga fel som görs av den sökande och fel som uppstår i myndigheternas handläggning. I följande avsnitt redogör vi för resultatet av de omfattningsstudier som de beslutande myndigheterna och IAF genomförde under 2022.

Mer än 14 miljarder betalas ut felaktigt

De felaktiga utbetalningarna uppskattas till 2 procent

Under 2021 betalade staten ut totalt 728 miljarder kronor i olika förmåner och stöd som avser en enskild person. Beräknat utifrån de omfattningsstudier som de beslutande myndigheterna och IAF har genomfört, bedömer ESV att ungefär 2 procent av de totala utbetalningarna från välfärdssystemen var felaktiga under 2021. Det motsvarar en punktskattning på 14,6 miljarder kronor. Om allmän pension undantas från skattningen, då utbetalningarna av förmånen uppskattas ha en låg andel fel, ligger de felaktiga utbetalningarna på cirka 4,1 procent.⁹²

ESV bedömer att den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar troligen är högre än vad som framgår av redovisningen. Det beror på att vissa av de metoder och avgränsningar som myndigheterna har använt sig av har lett till systematiska underskattningar.⁹³

⁹⁰ ESV, 2021, *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*, rapport 2021:37, s. 13 och regeringsbeslut 2022-01-03, *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar*, Fi2021/03247 och Fi2022/00107.

⁹¹ 2 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

⁹² ESV 2023:22, s. 20.

⁹³ ESV 2023:22, s. 24 f.

Merparten av felen orsakas av sökande

Av omfattningsstudierna framgår att de sökande orsakade 90 procent av det totalt skattade beloppet som betalades ut felaktigt under 2021. Merparten av felen, 56 procent, orsakades av att den sökande lämnat felaktiga uppgifter vid ansökan. Att inte anmäla ändrade förhållanden som påverkar storleken på förmånen stod för 44 procent av fel som orsakats av sökande.⁹⁴

Myndigheterna orsakade 9 procent av det skattade beloppet av felaktiga utbetalningar. Fördelningen varierar dock mellan olika myndigheter och ersättningar. Migrationsverket orsakade till exempel 69 procent av antalet felaktiga utbetalningar avseende dagersättning för asylsökande i huvudsak på grund av förskottsfelet.⁹⁵ Med förskottsfelet avses en utbetalning av en förmån som initialt var korrekt, men fel har uppkommit efter att utbetalningen har genomförts. De samlade myndigheternas förskottsfelet uppskattas till 2 procent.

Förmåner med störst andel felaktiga utbetalningar

Det finns en stor variation på storleken på de felaktiga utbetalningarna. De förmåner och stöd som uppskattas ha högst felaktigt utbetalda belopp är:

- sjukpenning (1,7–2,6 miljarder kronor),
- assistansersättning (1,1–2,9 miljarder kronor),
- tillfällig föräldrapenning (1,3–1,5 miljarder kronor), och
- lönebidrag 0,9–1,8 miljarder kronor).

Det stora osäkerhetsintervallet för assistansersättning beror på att skattningen av fel orsakade av den sökande bygger på en tidigare skattning som har gjorts genom expertbedömningar (Expert Elicitation⁹⁶).

Det finns också stora variationer mellan de olika förmånerna vad gäller hur stora felen är i förhållande till utgifterna för förmånen. De fyra förmånerna med störst andel felaktiga utbetalningar är:

⁹⁴ ESV 2023:22, s. 27 f.

⁹⁵ Migrationsverket, 2022, *Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande år 2021*, dnr 1.3.3-2022-20394, s. 14.

⁹⁶ Expert Elicitation är en metod som används för att extrahera ämnesexperters kunskap för att uppskatta okända kvantiteter.

- bostadsbidrag (16–20 procent),
- lönebidrag (8–16 procent),
- tillfällig föräldrapenning (13–15 procent), och
- nystartsjobb (7–15 procent).

Att det finns en hög andel felaktiga utbetalningar behöver inte betyda att alla är avsiktliga fel utan kan i stället vara en indikation på ett komplext regelverk. Försäkringskassan bedömer till exempel att endast 31 procent av de felaktiga utbetalningarna inom bostadsbidrag är misstänkt avsiktliga fel, medan motsvarande uppskattad andel för föräldrapenning är 79 procent.

Förmåner som har en hög andel avsiktliga fel

Vårt uppdrag är att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Därför är misstänkta avsiktliga fel orsakade av sökande av särskilt intresse för vår kartläggning. Myndigheterna bedömer att i snitt 56 procent av det totala beloppet för fel som orsakades av den sökande kan anses vara misstänkt avsiktligt. Denna siffra bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom det är stor variation i myndigheternas definition av vad som är ett misstänkt avsiktligt fel. Försäkringskassan har använt sig av en modellbaserad skattningsmetod som baseras på polisanmälda fel, vilket troligtvis innebär en viss underskattning av de misstänkt avsiktliga felen. Arbetsförmedlingen och CSN har i stället använt en definition där nästan alla fel orsakade av den sökande kategoriseras som misstänkt avsiktligt, även om det i många fall handlar om oaktsamhet enligt myndigheterna. Med tanke på att Försäkringskassan står för den stora merparten av de totala utbetalningarna kan skattningen för misstänkt avsiktliga fel om 56 procent vara en underskattning.⁹⁷

Vi har trots osäkerheten i skattningarna översiktligt beräknat vilken omfattning de misstänkta avsiktliga felen har i några av de förmåner där myndigheterna uppskattar att belopp över 500 miljoner kronor betalades ut felaktigt under 2021 (se tabell nedan). Förmånerna är sorterade utifrån det uppskattade felaktigt utbetalda beloppet.

⁹⁷ ESV 2023:22, s. 27.

Tabell 4.4 Uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar gällande några förmåner

Myndig- het	Förmån	Utgifter 2021, mnr	Punkt- skattning FUT, mnr	Punkt- skattning FUT, procent	Andel fel orsakade av sökande	Belopp fel orsakade av sökande	Misstänkta avsiktliga fel, procent	Belopp
FK	Sjukpenning	34 300	2 265	6,6	95	2 158	38	820
FK	Assistans- ersättning	24 199	1 979	8,2	99	1 967	55	1 082
FK	Tillfällig föräldrapenning	10 080	1 394	13,8	98	1 372	57	782
AF	Lönebidrag	11 172	1 352	12,1	81	1 095	x	x
CSN	Studiemedel, Sverige	36 689	1 179	3,2	52	613	x	x
FK	Föräldrapenning	35 158	1 161	3,3	98	1 139	79	900
PM	Bostadstillägg	13 109	756	5,7	85	643	x	x
FK	Bostadsbidrag	4 233	748	17,7	99	741	31	230
IAF	Arbetslöshets- ersättning	21 369	564	2,6	51	285	44	125

Källa: Egen bearbetning utifrån omfattningsstudier för 2021.

Ser man till de förmåner där det finns mer säkerställda uppgifter är föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning de förmåner där man kan anta att det utbetalas stora belopp som orsakats av avsiktliga fel. Inom föräldrapenningen bedömdes till exempel 79 procent av de felaktiga utbetalningarna vara avsiktliga från den sökandes sida. Dessa förmåner har studerats empiriskt och det finns relativt säkra uppskattningar av andelen misstänkta avsiktliga fel som orsakas av sökanden.

Även assistansersättning kan ha ett högt antal misstänkta avsiktliga fel, men den metod som använts för att göra uppskattningarna har stora osäkerhetsintervall. Arbetsförmedlingen och CSN bedömer att nästan samtliga fel orsakade av sökande är misstänkt avsiktliga, men troligen finns det ett antal fel som sökande har gjort oavsiktligt. Vi har därför inte redogjort för lönebidrag och studiemedel för studier i Sverige i tabellen ovan. Pensionsmyndigheten har inte beräknat de misstänkta avsiktliga felen för till exempel bostadstillägg då dessa är mycket svåra att uppskatta på grund av komplexiteten i förmånens villkor.

Risker kopplade till inkomst, arbete, bosättning och civilstånd är vanligt förekommande

För några av de förmåner som varit föremål för omfattningsstudier har de beslutande myndigheterna och IAF redovisat delrisker till de fel som den sökande gör på en mer detaljerad nivå. Det ger en tydligare indikation på vad felen kan bestå av. De förmåner som det finns en mer detaljerad redogörelse för är nystartsjobb, lönebidrag, sjukersättning, aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, föräldrapenning, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd, arbetslöshetsförsäkring, studiemedel för studier i Sverige, studiemedel för studier utomlands, garantipension och inkomstpensionstillägg. Enligt ESV har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen redovisat delriskerna med en hög detaljeringsgrad, men resultaten ska ändå tolkas med en viss försiktighet.⁹⁸

För de förmåner och stöd där delrisker finns redovisade, har ESV uppskattat de vanligast förekommande riskerna för felaktiga utbetalningar som är orsakade av den sökande. Dessa risker är

- felaktig uppgift om förmögenhet,
- felaktig inkomstuppgift och ökad inkomst,
- arbete trots förmån,
- sammanboende/skenseparation,
- arbetssökande och arbetsgivare är gifta eller sambos,
- felaktig folkbokföring inom Sverige, och
- felaktig arbetsförmåga.⁹⁹

Det finns gemensamma risker i förmåner med en hög andel felaktiga utbetalningar

Ovan identifierade vi några förmåner som har studerats empiriskt och som kännetecknas av att stora summor uppskattas betalas ut felaktigt och där antalet misstänkta avsiktliga fel orsakade av sökande är hög. Dessa förmåner, som beloppsmässigt står för en stor andel av de felaktiga utbetalningarna, är föräldrapenning, tillfällig föräldrapen-

⁹⁸ ESV 2023:22, s. 30.

⁹⁹ ESV 2023:22, s. 31.

ning, sjukpenning och bostadsbidrag. För alla dessa fyra förmåner har också delrisker identifierats som kan ge en indikation på vad som orsakar de felaktiga utbetalningarna. Det kan därför vara av särskilt intresse att se vilka de största riskerna i dessa system är.

Tabell 4.5 Identifierade delrisker i några utvalda förmåner, rangordnade utifrån den vanligaste förekommande risken

Föräldrapenning	Tillfällig föräldrapenning	Sjukpenning	Bostadsbidrag
Arbete trots förmån, har ej vårdat barn	Arbete trots förmån	Arbete trots förmån	Inkomstuppgifter
Bosättning eller vistelse utomlands	Felaktiga inkomstuppgifter	Anställningsförhållanden	Sammanboende/skenseparation
Felaktiga inkomstuppgifter		Inkomstuppgifter	Bosättning eller vistelse utomlands
		Sjukdom, arbetsförmåga	
		Vistelse eller bosättning utomlands	
		Omfattning	
		Studerar	
		Arbetsstid, arbetsuppgifter	
		Bisyssla	

Källa: Omfattningsstudier för 2021 avseende föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och bostadsbidrag.

Som framgår av tabellen ovan kan man se vissa mönster och att ett antal delrisker är gemensamma för de undersökta förmånerna. De risker som förekommer i flera förmåner är kopplade till inkomst, arbete och bosättning. För dessa förmåner betalas större belopp ut på felaktiga grunder bland annat med anledning av att den sökande har lämnat felaktiga inkomstuppgifter, arbetar samtidigt som han eller hon får en förmån eller i själva verket inte bor eller vistas i Sverige.¹⁰⁰ Det kan därför antas att förmåner som innehåller liknande villkor också löper en förhöjd risk för avsiktliga fel som orsakas av sökanden.

¹⁰⁰ ESV, 2023, *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2022*, ESV 2023:26, s. 19.

En stor andel av de felaktiga utbetalningarna upptäcks inte

Som vi har beskrivit tidigare beräknas omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgå till cirka 2 procent av det totalt utbetalda beloppet. En följdfråga blir hur stor andel av dessa fel som upptäcks av de beslutande aktörerna.

De beslutande myndigheterna har under senare år haft i uppdrag att i årsredovisningen återrapportera totalt belopp av upptäckta felaktiga utbetalningar i förhållande till de totala utbetalningarna och till den senaste uppskattningen av det totala beloppet av felaktiga utbetalningar.¹⁰¹

Under 2022 upptäckte de beslutande myndigheterna i regel fler felaktiga utbetalningar än föregående år. Ingen myndighet hade upptäckt mer än en tredjedel av storleken på de uppskattade felen. Samtliga av de berörda myndigheterna, förutom CSN, hade ökat andelen upptäckta fel i förhållande till de totala utbetalningarna.

Tabell 4.6 Upptäckta felaktiga utbetalningar som andel av totala utbetalningar (procent)

Myndighet	2020	2021	2022
Arbetsförmedlingen	0,4	0,6	0,9
Arbetslöshetskassorna	0,8	1,2	1,5
CSN	1,5	1,6	0,9
Försäkringskassan	0,7	0,7	0,8
Migrationsverket	1,3	1,3	2,4
Pensionsmyndigheten	0,02	0,03	0,04
Totalt	0,38	0,40	0,39

Källa: ESV, egen bearbetning.

Andelen upptäckta felaktiga utbetalningar var under 2022 cirka 0,39 procent av det totalt utbetalda beloppet. De upptäckta felen kan avse felutbetalningar från flera år. Därför är troligen de faktiska upptäckta felaktiga utbetalningar för år 2022 mindre än 0,39 procent av de totala utbetalningarna. Det ska jämföras med de 2 procent som uppskattas vara felaktiga utbetalningar. Med andra ord finns det ett stort gap mellan det uppskattade antalet felaktiga utbetalningar och de som faktiskt upptäcks. Det finns inte heller några skillnader i jäm-

¹⁰¹ Se till exempel regleringsbrevet för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och IAF 2021–2023.

föreelse med föregående år. Till saken hör dock att vissa förmåner och stöd har fått förändrade villkor under covid-19-pandemin, vilket även kan ha påverkat antalet upptäckta felaktiga utbetalningar. Vissa myndigheter har också på grund av it-tekniska begränsningar inte haft möjlighet att mäta antalet upptäckta fel. Det kan sammantaget innebära att de upptäckta felaktiga utbetalningarna kan vara fler i antal än vad statistiken visar, men inte i belopp.¹⁰²

Inga säkra slutsatser kan dras om utvecklingen

Den första gemensamma omfattningsstudien genomfördes 2007 av FUT-delegationen. Delegationen uppskattade att mellan 18 och 20 miljarder kronor årligen betalades ut felaktigt från välfärdssystemen. Nästa omfattningsstudie presenterades under 2019 av KUT-delegationen som bedömde att cirka 18 miljarder kronor betalades ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Osäkerhetsintervallet var brett och uppskattades till mellan 11 och 27 miljarder kronor, även om delegationen själva bedömde att ett smalare intervall sannolikt hade varit mer rättvisande.¹⁰³ Som andel av samtliga utbetalningar motsvarade det mellan knappt 2 och drygt 4 procent.¹⁰⁴ Hälften av de felaktiga utbetalningarna bedömdes bero på avsiktliga fel från sökanden och resterande del på oavsiktliga fel från sökande (30 procent) och fel från myndigheterna (20 procent).

De omfattningsstudier som genomfördes av KUT-delegationen baserades i högre grad på empiri än FUT-delegationens studie.¹⁰⁵ För fyra beloppsmässigt stora förmåner uppskattades dock omfattningen av felaktiga utbetalningar med en metod, Expert Elicitation, som har bemötts av kritik.¹⁰⁶ Bland annat är osäkerhetsintervallerna i skattningarna stora. Enligt ESV är omfattningsstudierna för 2021 betydligt

¹⁰² ESV 2023:26, s. 22 f.

¹⁰³ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, bilaga 3, s. 289 f.

¹⁰⁴ KUT-delegationen, 2017, *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 156.

¹⁰⁵ Omfattningen av felaktiga utbetalningar för nio enskilda ersättningar studerades med i huvudsak empiriska metoder.

¹⁰⁶ Se Altermark, N. & Nilsson, H., 2017, "Det handlar om miljarder": En metoanalytisk studie av hur assistansfusk bedöms av svenska myndigheter, s. 121. STIL, Stiftarna av Independent Living i Sverige, www.stil.se/sites/default/files/det_handlar_om_miljarder_webb.pdf. Hämtat 2017-07-17. Altermark, N. & Nilsson, H., 2020, *State Measurements of Benefit Fraud: Why Expert Elicitations Cannot Be Used to Measure Incorrect Personal Assistance Payments*, Scandinavian Journal of Disability Research, 22(1), Article 1., [org/10.16993/sjdr.610](https://doi.org/10.16993/sjdr.610). Hämtat 2023-07-17.

säkrare än föregående studier. Det beror på att en större andel av förmånerna har studerats empiriskt.¹⁰⁷ Osäkerhetintervallerna är därmed betydligt snävare än tidigare genomförda omfattningsstudier. Samtidigt har omfattningsstudierna för 2021 inte omfattat vissa risker, till exempel riskerna för oredovisade löneinkomster och att vårdnadshavare som får tillfällig föräldrapenning är hemma med friskt barn. En uppskattning om 14,6 miljarder kronor är därför sannolikt en underskattning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Eftersom metoderna skiljer sig åt i flera hänseenden mot de gemensamma omfattningsstudier som har presenterats tidigare, går det inte att göra en direkt jämförelse av resultaten. Det innebär att ESV inte kan dra några säkra slutsatser om hur utvecklingen av felaktiga utbetalningar i de olika förmånerna och stöden ser ut, vilket inte heller vi kan.

Allmänhetens inställning till omfattningen av bidragsfusk

Ytterligare ett sätt att möta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är att rikta frågan till allmänheten. ESV undersöker regelbundet allmänhetens attityder till bidragsfusk. Myndigheten har vid de två senaste undersökningarna 2022 och 2023 frågat allmänheten om hur vanligt man tror att det är med bidragsfusk. Värt att notera är att frågorna rör sådana fel som är avsiktliga och därmed inte innefattar alla felaktiga utbetalningar.

Vid enkätundersökningen från 2023 uppgav 37 procent av de svarande att de tror att bidragsfusk är ganska eller mycket omfattande. Samma typ av fråga ställdes i en enkätundersökning som genomfördes på uppdrag av KUT-delegationen 2018. Eftersom frågeställning och metod skiljer sig åt mellan åren är resultaten inte fullt ut jämförbara. ESV drar ändå slutsatsen att andelen av befolkningen som anser att bidragsfusk är omfattande ligger på en oförändrad nivå.¹⁰⁸

I ESV:s enkät ställdes även frågor om den upplevda upptäcktsrisken i samband med bidragsfusk. Av de svarande instämde 41 procent helt eller delvis i påståendet att det är troligt att myndigheterna skulle upptäcka om de fuskade med bidrag. Det är en ökning i antal gentemot föregående år då 36 procent svarade att de trodde att upptäcktsrisken

¹⁰⁷ Omfattningen av felaktiga utbetalningar för 24 enskilda ersättningar har studerats med empiriska metoder. För ytterligare ett 20-tal ersättningar har omfattningen uppskattats på annat sätt.

¹⁰⁸ ESV 2023:26, s. 35 f.

var hög. Motsvarande procentandel svarande var under 2018 cirka 43 procent.¹⁰⁹ Även här gäller att metod och frågeställningar har förändrats under åren och det går därmed inte att dra någon slutsats om utvecklingen över tid.

4.4 Behov av åtgärder för att förebygga bidragsbrott

För att bekämpa bidragsbrott behöver myndigheterna ha tillgång till tillräckliga och effektiva verktyg för att förebygga, upptäcka och förhindra brotten. Vår kartläggning i delbetänkandet fokuserade på behovet av verktyg för att hantera misstänkta bidragsbrott. I detta betänkande har vi inventerat vilka behov de berörda aktörerna har av verktyg och åtgärder som kan leda till att förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Följande avsnitt är en sammanställning av de brottsförebyggande åtgärder och verktyg som de beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna har uppgett att de har behov av men som de saknar. Vi har kategoriserat behoven i ett antal områden.

4.4.1 Ökad styrning, prioritering och resurser för att förebygga brott

Många beslutande aktörer beskriver hur insatser som kan bidra till att förebygga bidragsbrott ofta blir nedprioriterade till förmån för andra uppgifter. Ofta är det de beslutande aktörernas serviceuppdrag som prioriteras framför andra uppgifter. Detta hindrar en effektiv kontroll innan felaktigheter uppstår och ökar risken för brott. Flera kommuner beskriver dessutom stressade situationer och brist på resurser som gör att kontroller och kontakten med den sökande får stå tillbaka för administrativa uppgifter. De beslutande aktörerna lyfter fram att brottsförebyggande arbete och kontroller behöver få en högre prioritet och status och genomsyra hela organisationen. De beslutande aktörerna behöver avsätta tid och resurser, ta fram effektiva metoder

¹⁰⁹ ESV 2023:26, s. 34.

och öka antalet kontroller. Ekobrottsmyndigheten menar att fler myndigheter skulle behöva ha ett uttalat brottsförebyggande uppdrag.¹¹⁰

4.4.2 Utvecklade arbetssätt

Många beslutande aktörer beskriver att arbetet med att förebygga bidragsbrott i många fall inte bedrivs systematiskt. Ibland saknas rutiner eller så är rutinerna inte tillräckliga, analyserna brister i kvalitet och utvärdering och återkoppling av genomförda åtgärder uteblir.¹¹¹

De beslutande aktörerna beskriver hur de behöver arbeta mer systematiskt och kunskapsbaserat. Kunskapen om bidragsbrottslighetens struktur och utveckling bör särskilt användas för att utforma effektiva kontrollsystem och att handlägga ärenden så att de blir rätt från början. De beslutande aktörerna uppger också att de bör studera återkravsärenden för att kunna hitta möjligheter till förbättringar och identifiera informationsinsatser för att fånga upp ärenden där det finns en stor risk för felaktiga utbetalningar.

Ett annat område som aktörerna bedömer behöver förbättras är interna rutiner. Rutinerna för att säkerställa att information som den beslutande aktören får in når rätt handläggare eller funktion kan förbättras. Det kan också röra sig om bättre rutiner för att verifiera uppgifter i underlag från sökande eller att handläggare begär in underlag som kan styrka rätten till en förmån eller ett stöd. En annan åtgärd som aktörerna framför är att handläggarnas kunskap och kompetens behöver höjas och att de bör få utbildning om problembilden, sekretessbrytande regler, var de kan söka offentlig information, vad informationen betyder och vad den kan få för betydelse för ärendehantering.¹¹²

¹¹⁰ Se till exempel skrivelser från Arbetsförmedlingen den 4 november, Ekobrottsmyndigheten den 6 november, Försäkringskassan den 4 november, Migrationsverket den 7 november, Pensionsmyndigheten den 4 november, Eskilstuna kommun den 25 oktober och Stockholms stad den 26 oktober 2022.

¹¹¹ Hur de beslutande aktörerna arbetar för att förebygga bidragsbrottslighet beskrivs mer utförligt i kapitel 7.

¹¹² Se till exempel skrivelser från CSN den 11 november, Ekobrottsmyndigheten den 6 november, Migrationsverket den 7 november, Polismyndigheten den 2 november och den 21 december och Sveriges a-kassor den 7 november 2022.

4.4.3 Utökade och mer träffsäkra kontroller

Många beslutande aktörer lyfter fram kontroller som det främsta verktyget för att förhindra bidragsbrott. Det kan handla om att bli bättre på de interna kontroller som de genomför och att kunna använda information som redan finns inom myndigheten. Andra åtgärder är att kontroller ska sättas in så tidigt som möjligt i handläggningen för att upptäcka fler felaktiga utbetalningar och minska den administrativa kostnaden för återkrav. Aktörerna noterar att förmågan att upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott behöver stärkas ytterligare för att de ska kunna göra egna tillförlitliga analyser och kontroller. I detta arbete bör de brottsutredande myndigheterna vara behjälpliga genom att samverka på olika sätt med de beslutande aktörerna.

De beslutande aktörerna ser behov av ett rättsligt stöd för och ökad förmåga att arbeta med riskbaserade kontroller. Sådana kontroller kan vara mer träffsäkra och kostnadseffektiva än slumpvisa kontroller. De behöver ha möjlighet att arbeta med datadrivna riskanalyser och kunna förfinas den dataanalys som Utbetalningsmyndigheten ska ägna sig åt. Aktörerna vill också kunna förfinas analyserna med parametrar som är unika för myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan. Ett annat önskemål är att kunna använda artificiell intelligens (AI) för att upptäcka falska intyg, manipulerade uppgifter eller misstänkta beteenden.¹¹³

4.4.4 Fler och förbättrade operativa verktyg

De beslutande aktörerna har en klar bild över vilka risker som finns inbyggda i välfärdssystemen. Några av de vanligaste riskerna för felaktiga utbetalningar är till exempel svåröverskådliga och komplexa regelverk, egenrapporterade uppgifter och uppgifter eller information som är svåra att kontrollera, till exempel falsk folkbokföring, utlandsvistelser, falska identiteter och manipulerade intyg (se avsnitt 4.3.1).

Aktörerna har en rad förslag på hur riskerna ska kunna elimineras. Det handlar om att förenkla regelverken och i högre utsträckning använda sig av uppgifter som är lättare att kontrollera, till exempel historiska inkomstuppgifter eller att använda schablonbelopp. Ett stort

¹¹³ Se till exempel skrivelser från Arbetsförmedlingen den 4 november, CSN den 11 november, Ekobrottsmyndigheten den 6 november, Polismyndigheten den 2 november, Sveriges a-kassor den 7 november, Örebro kommun den 4 november och Pensionsmyndigheten den 21 december 2022.

behov hos de beslutande aktörerna är ökade möjligheter att inhämta uppgifter om den sökande, och om andra fysiska och juridiska personer direkt från en kvalitetssäkrad källa. För att få ett fördjupat underlag kring detta behov av att inhämta uppgifter har vi bett de beslutande myndigheterna, ett urval av kommunerna¹¹⁴ och Sveriges a-kassor att beskriva vilka uppgifter de behöver. Dessa behov beskriver vi närmare i kapitel 6 och 9.

Andra verktyg som aktörerna efterfrågar är till exempel utökad möjlighet att göra kontrollbesök. Det kan vara att kunna göra oanmälda hembesök för att utreda vilka som bor i en bostad och deras civilstånd. Kommunerna vill också kunna bedriva viss spaning, till exempel kontrollera vilka som bor i en specifik trappuppgång. Kommunerna vill ha befogenheter att göra observationer vid arbetsplatser och kontrollera fordonsinnehav. Arbetsförmedlingen vill kunna göra fler oannonserade kontrollbesök hos arbetsgivare. Polismyndigheten ser behov av att de beslutande aktörerna får möjlighet att göra riskbaserade kontroller och att detta ska kombineras med att till exempel Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och kommuner får göra oanmälda hembesök och kontroller.¹¹⁵

Andra aktörer föreslår åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen och upptäcka personer som har flyttat utomlands. Det kan röra sig om utökade kontroller hos Skatteverket och kontroller av ut- och inresor från och till Sverige.¹¹⁶ Att upptäcka falska identiteter lyfts också fram som en viktig åtgärd. Pensionsmyndigheten beskriver bland annat behov av levnadsintyg för alla som uppbär någon av myndighetens förmåner och stöd samt utökad identifiering under löpande utbetalningar. Andra förslag är att stärka identitetskontrollen vid anmälan om flytt till Sverige, kontroll av biometriska uppgifter och att göra det svårare att missbruka e-legitimationer.¹¹⁷

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ser stora risker med att företag används som brottsverktyg. Myndigheterna menar att Bolagsverket bör få utökade möjligheter att kontrollera uppgifter vid

¹¹⁴ Kommunerna som har fått frågor utskickade är Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Botkyrka, Nacka, Karlstad, Helsingborg, Norrköping, Luleå, Örebro och Lysekil. De tillfrågade kommunerna har valts ut genom kontakt med SKR och samtliga av dem ingår i expertrådet för SSBTEK.

¹¹⁵ Se till exempel skrivelser från Arbetsförmedlingen den 4 november, Eskilstuna kommun den 25 oktober, Norrköpings kommun den 25 oktober och Polismyndigheten den 2 november 2022.

¹¹⁶ Se till exempel skrivelser från Ekobrottsmyndigheten den 6 november, Pensionsmyndigheten den 4 november och Polismyndigheten den 2 november 2022.

¹¹⁷ Se till exempel skrivelser från Ekobrottsmyndigheten den 6 november, Pensionsmyndigheten den 4 november och den 21 december 2022 och Polismyndigheten den 2 november 2022.

registrering av företag och löpande kunna kontrollera registrerade företag. Företag bör i högre utsträckning få sina tillstånd återkallade. Ekobrottsmyndigheten välkomnar en översyn av regelverket kring arbetskraftsinvandring gällande personliga assistenter. Myndigheten ser att tillståndsplikt är ett verktyg som har brottsförebyggande effekt, och att en utökning av tillståndsplikten till flera områden så som tandvård skulle kunna minska möjligheterna att begå brott. En annan åtgärd inom tandvården är att den vars tandvårdsstöd används får ett meddelande om det, på samma sätt som det i dag sker i samband med RUT- och ROT-avdrag. Ekobrottsmyndigheten menar vidare att skärpta regler behövs för redovisning av medel som utbetalas av det offentliga. Ytterligare insatser är att se över möjligheten till ökade krav på revisorer i verksamheter som hanterar medel från det offentliga och att se över och skärpa konsekvenserna för verksamheter som inte anlitar en auktoriserad revisor om sådana krav finns.¹¹⁸

4.4.5 Utökad samverkan och erfarenhetsutbyte

De beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna menar att de i högre grad behöver utbyta erfarenheter om lägesbild och brottsupplägg för att förhindra brott. Det kan handla om att utbyta kunskap om misstänkt och konstaterad brottslighet och dela goda exempel på förebyggande arbete. De föreslår till exempel att samverkan kring LUS-lagen¹¹⁹ skulle kunna användas. Andra samarbetsområden är kontrollarbete och gemensamma riskanalyser. Enligt Ekobrottsmyndigheten har MUR-samverkan¹²⁰ potential att öka kunskapen om vilka uppgifter om sökande som olika aktörer behöver få tillgång till.¹²¹

¹¹⁸ Se till exempel skrivelser från Ekobrottsmyndigheten den 6 november och den 21 december samt Polismyndigheten den 2 november 2022.

¹¹⁹ Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

¹²⁰ Förkortningen MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter. Det är ett nätverk med totalt 22 myndigheter vars syfte är att stärka det myndighetsövergripande arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemet.

¹²¹ Se till exempel skrivelser från CSN den 11 november och Ekobrottsmyndigheten den 6 november och den 21 december 2022.

4.4.6 Behov av åtgärder som har identifierats av ESV

ESV ska till regeringen lämna en samlad analys av i vilken utsträckning det av riksdagen beslutade målet att utbetalningarna ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas har uppfyllts.¹²²

I den senaste analysen av måluppfyllelsen angående att fel ska motverkas, bedömer ESV att de beslutande aktörernas ökade kontrollinsatser och åtgärder har bidragit till att fler fel har kunnat förhindras. Trots detta visar de beslutande myndigheternas omfattningsstudier att de felaktiga utbetalningarna fortsatt är betydande och att vissa förmåner och stöd är mer utsatta för brott än andra. För förmånerna och stöden med betydande fel bedömer ESV att ökade kontroller inte är en tillräcklig åtgärd. De beslutande myndigheterna behöver ha kompetens och rättsliga förutsättningar att identifiera och förebygga fel innan de resulterar i felaktiga utbetalningar. I de fall komplexa regelverk bidrar till att fel begås bedömer ESV att arbetet med att förenkla reglerna bör prioriteras. Myndighetens samlade bedömning att det krävs såväl en höjd ambitionsnivå inom myndigheterna, som främjande regeländringar för att målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska uppnås.¹²³

ESV ska också årligen föreslå åtgärder i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. De åtgärder som myndigheten framförde i redovisningen för 2023 var bland annat att regeringen bör ändra offentlighets- och sekretesslagen, se över fler registerförordningar, utreda en mer sammanhållen identitetsförvaltning, beräkna ersättningens storlek på historiska inkomster och utöka myndigheternas tillgång till bankuppgifter. Regeringen bör enligt ESV stärka styrningen och samverkan inom området korrekta utbetalningar, till exempel genom att utveckla förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och att använda myndighetsdialogen för att följa upp myndigheternas arbete på området.

ESV föreslog även flera förebyggande åtgärder, som till exempel ökad möjlighet att utbyta information om socialtjänst och sjukvård, utöka underrättelseskyldigheten till att omfatta regionerna, ge fler

¹²² Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, Regeringens skrivelse, *Redovisning av åtgärder i enlighet med målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott*, skr. 2020/21:63.

¹²³ ESV 2023:26, s. 50.

myndigheter ett brottsförebyggande uppdrag och att kommunernas arbete med att förebygga välfärdsbrottslighet ska följas upp.¹²⁴

4.5 Fördjupad kartläggning

I avsnitt 4.2–4.4 har vi kartlagt brottsligheten, dess orsaker och berörda aktörers bedömning av vilka behov av åtgärder som finns för att förebygga brott. Utifrån den kunskaps- och behovsinhämtningen har vi bedömt att det finns behov av att gå vidare med en fördjupad kartläggning inom några områden. Det handlar om områden där det framgått hur brottsuppläggen ser ut och orsakerna till brottsligheten är identifierade, där orsakerna utgör stora risker för felaktiga utbetalningar och det därför kan finnas anledning att genomföra åtgärder. Det har framförts fler behov än vad vi har haft möjlighet att omhänderta inom ramen för denna utredning. Några av de behov som har lyfts fram av de berörda aktörerna hanteras inom ramen för andra pågående utredningsuppdrag och vi har därmed bedömt att dessa är omhändertagna.

De beslutande aktörerna har framfört behov av vissa operativa verktyg och vi bedömer att flera av dem kräver en djupgående analys och utredning som inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. Det har inte heller i alla delar varit möjligt att utifrån aktörernas underlag avgöra vilka av dessa åtgärder som kan få störst effekt och därmed bör prioriteras framför andra åtgärder. Däremot kan det finnas anledning för kommande utredningar att titta närmare på flera av dessa behov. När det gäller de behov som vi har valt att gå vidare med och kartlägga ytterligare, har vi avgränsat oss till sådana områden där vi bedömer att åtgärder kan ge stor effekt och skapa ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete.

Av vår kartläggning framgår att problembilden kan delas upp i följande huvudpunkter

- styrning, prioritering, resurser,
- rutiner och arbetssätt, och
- regelverkens konstruktion.

¹²⁴ ESV, 2023, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*, rapport 2023:25.

Vi har utifrån dessa huvudpunkter valt att fördjupa kartläggningen i de frågor som avser hur styrningen av de beslutande aktörernas brottsförebyggande arbete är utformad, hur de beslutande aktörerna arbetar i praktiken med att förebygga brott, brister i regelverkens konstruktion och behov av ökad uppgiftsinhämtning. Behoven av uppgiftsinhämtning beskrivs i kapitel 6 och 9. Vi har kompletterat kartläggningen om uppgiftsinhämtning genom en attitydundersökning om allmänhetens inställning till att myndigheter inhämtar fler uppgifter vid ansökan om en förmån eller ett stöd. Undersökningen har genomförts på vårt uppdrag och resultatet redovisas i kapitel 5.

De beslutande aktörerna har också uttryckt behov av ökad samverkan. I vårt delbetänkande kartlade vi vid det behovet och vilka samverkansorgan som finns på området. Vi bedömer att en ytterligare kartläggning angående samverkan därför inte är nödvändig. De slutsatser som vi kom fram till i delbetänkandet återkommer vi till i kapitel 6–8. I delbetänkandet genomförde vi även en kartläggning av problembild och behov av åtgärder som finns i den senare delen av kedjan, det vill säga i första hand efter det att en felaktig utbetalning har konstaterats av de beslutande aktörerna. En ytterligare kartläggning angående hur ett misstänkt bidragsbrott hanteras anser vi inte vara nödvändig. Där emot anknyter vi till slutsatser från delbetänkandet om hanteringen även i detta betänkande.¹²⁵

4.5.1 De beslutande aktörernas brottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande arbete bedrivs av många aktörer och på alla samhällsnivåer. De grundläggande samhällsförhållandena som påverkar brottsligheten är ytterst en fråga för regering och riksdag. Det är också en tvärssektoriell fråga som rör ett stort antal politikområden. Regering och riksdag har en viktig roll att styra och skapa förutsättningar för ett effektivt brottsförebyggande arbete hos olika aktörer. På nationell, regional och lokal nivå finns myndigheter som har ett uttalat ansvar för att bedriva brottsförebyggande arbete eller att stödja andra att bygga upp och vidareutveckla sitt brottsförebyggande arbete.

I det här avsnittet kommer vi att beskriva några av de myndigheter och andra aktörer som kommer i kontakt med brott riktade mot välfärdssystemen och som på ett eller annat sätt kan bidra till att

¹²⁵ SOU 2022:37, s. 281 f. och s. 325 f.

förebygga brott. Vi studerar hur styrningen av dessa aktörer har sett ut i form av politisk inriktning, reglering, instruktion och regleringsbrev, men också om de har en reglerad uppgift att förebygga brott. Vi har gått tillbaka i tiden till 2005 när regeringen aviserade ett stort åtgärds paket för att förhindra fusk och fel inom välfärdssystemen och har sedan följt utvecklingen framåt.

Styrning och inriktning

I följande avsnitt beskriver vi politikens inriktning som den har framgått i den årliga budgetpropositionen. I den anger regeringen den politiska inriktningen för olika utgiftsområden. Finansplanen, som är en bilaga till budgetpropositionen och innehåller en redogörelse för regeringens ekonomiska politik, innehåller under flera år regeringens inriktning och åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Vi har granskat finansplanerna för att få en bild av regeringens styrning av de beslutande myndigheternas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott, men främst tagit fasta på hur de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete har styrts. I finansplanerna beskrivs detta arbete i regel under samlingsnamnet felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar är ett bredare begrepp än bidragsbrott och innefattar avsiktliga fel, men också oavsiktliga fel som kan begås av enskilda eller av myndigheterna. I många fall har det inte gått att skilja ut avsiktliga från oavsiktliga felaktiga utbetalningar i beskrivningarna. Vi har därför tittat på politikens inriktning för hela området.

Det kan vara värt att notera att sammanställningen inte är komplett. Det finns även andra åtgärder som regeringen har vidtagit för att förhindra felaktiga utbetalningar än de som framgår av finansplanen. Att inventera samtliga åtgärder som har föreslagits eller genomförts under åren 2006 till 2022 är enligt vår mening alltför tidskrävande för att rymmas inom utredningens uppdrag. Ytterligare beskrivningar av regeringens styrning i bland annat berörda myndigheters regleringsbrev och gemensamma återrporteringskrav finns dock i kapitel 6 i vårt delbetänkande.

Mål och inriktning

I budgetpropositionen för 2006 aviserade regeringen ett stort åtgärds-paket mot felaktiga utbetalningar och följde sedan upp och utvecklade åtgärderna under några år i finansplanen. I budgetpropositionerna för åren 2010 till och med 2012 var den politiska inriktningen att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar skulle övergå till att utgöra en integrerad del i berörda myndigheters löpande verksamhet. Det gjorde att beskrivningen av felaktiga utbetalningar utgick från finansplanen från 2013, men återkom igen i budgetpropositionen för 2017, efter att det hade tillsatts flera utredningar med fokus på felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) föreslog 2008 att regeringen skulle sätta upp ett mål om att felaktiga utbetalningar inte får förekomma.¹²⁶ Ett övergripande mål om att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska beslutades av riksdagen 2020 efter ett ursprungligt förslag från Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen).¹²⁷ Från och med budgetpropositionen för 2021 följs det riksdagsbundna övergripande målet upp i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Straffrättslig reglering och sanktioner

Regeringen identifierade tidigt ett antal områden som behövde åtgärdas för att värna välfärdssystemen. Ett område var att skärpa den straffrättsliga regleringen och 2007 trädde bidragsbrottslagen i kraft. Från 2020 utvidgades lagens tillämpningsområde till att även gälla stöd, bidrag och ersättningar som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.¹²⁸ Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2023 att den avsåg att införa ett särskilt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag och andra juridiska personer, exempelvis genom en utvidgning av bidragsbrottslagen.¹²⁹

Regeringen har också gett utredningar i uppdrag att föreslå sanktioner mot felaktiga utbetalningar. Under 2008 presenterade en utredning förslag om att en bidragsspärr skulle införas som innebar och att

¹²⁶ *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2008:74, s. 98.

¹²⁷ SOU 2019:59, s. 141; prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

¹²⁸ *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, prop. 2018/19:132.

¹²⁹ *Budgetpropositionen för 2023*, prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 2, s. 109 f.

den som har dömts för ett allvarligare bidragsbrott under en viss tid inte skulle ha rätt till den eller de förmåner som brottet hade avsett.¹³⁰ En tid därefter föreslog en annan utredning att ett administrativt sanktionssystem skulle införas för att motverka att ersättningar från välfärdssystemen betalas ut på felaktiga grunder.¹³¹ Förslagen ledde inte till några åtgärder från regeringens sida och frågorna har utretts på nytt i och med vårt delbetänkande¹³² och nu i slutbetänkandet. En annan snarlik åtgärd som utreddes var att införa en generell återkravslag som skulle omfatta de förmåner som ingår i välfärdssystemen.¹³³

Regelverkens konstruktion

Att svagheter i regelverkens konstruktion kan leda till en ökad risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott var också ett område som regeringen tidigt uppmärksammade. I budgetpropositionen för 2007 uppgav regeringen att kommittéer som tog fram förslag som leder till utbetalningar av stöd eller bidrag skulle säkerställa att risken för felaktigt utnyttjande minimerades och att de uppgifter som låg till grund för utbetalningar kunde kontrolleras. Utredningar skulle ta fram förslag till informationsutbyte där det var nödvändigt och redogöra för förslagens konsekvenser ur ett kontrollperspektiv. Detsamma skulle gälla förslag som togs fram inom Regeringskansliet.¹³⁴

Året därefter, 2008, framhöll regeringen att det var viktigt för den enskilde med tydliga och enhetliga trygghetssystem. Regeringen avsåg därför att se över gällande regelverk och tillsätta ett antal utredningar som skulle utreda beräkningsgrunden för inkomst, tydliga tidsgränser för upphörande eller omprövning av ersättning, förbättrad folkbokföring och tydligare bestämmelser om återkrav.¹³⁵ I budgetpropositionen för 2009 aviserade regeringen ett flerårigt samverkansuppdrag för de beslutande myndigheterna som bland annat skulle resultera i systemövergripande förslag till regeländringar.¹³⁶

Även i budgetpropositionen för 2010 lyftes regelverken fram som en av de främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar. Två tredjedelar

¹³⁰ *Bidragsspärr*, SOU 2008:100.

¹³¹ *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, SOU 2011:3.

¹³² SOU 2022:37, s. 357 f.

¹³³ Se till exempel *Budgetpropositionen för 2010*, prop. 2009/10:1, s. 337 f.

¹³⁴ *Budgetpropositionen för 2007*, prop. 2006/07:1, s. 45 f.

¹³⁵ *Budgetpropositionen för 2008*, prop. 2007/08:1, s. 38 f.

¹³⁶ *Budgetpropositionen för 2009*, prop. 2008/09:1, s. 20 f.

av alla felaktiga utbetalningar bedömdes orsakas av brister i regler och stödsystemens utformning och dess tillämpning, vilket gjorde det svårt för både sökande och handläggare att göra rätt. Regeringen menade därför att det var viktigt med åtgärder på bred front.¹³⁷ Översyn av regelverken nämns igen i budgetpropositionen för 2018 som en av de åtgärder regeringen hade vidtagit och som regeringen avsåg att fortsätta med.¹³⁸ I budgetpropositionen för 2022 bedömde regeringen att välfärdssystemens utformning fortsatt var en viktig orsak till felaktiga utbetalningar.¹³⁹

Kontroller

Kontroller är ett annat område där regeringen identifierat att åtgärder behöver vidtas. Under 2008 trädde förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll i kraft.¹⁴⁰ Statskontoret fick 2009 i uppgift att analysera betydelsen av olika drivkrafter för dimensioneringen av kontroller och åtgärder mot felaktiga utbetalningar hos Försäkringskassan.¹⁴¹ Studier genomfördes samtidigt av CSN:s och Arbetsförmedlingens kontrollarbete. ESV fick samma år i uppdrag att utveckla instrument som skulle göra det möjligt att följa upp myndigheternas kontroller kopplade till utbetalningar från välfärdssystemen. En självutvärderingsmetod utvecklades och prövades. Vid återrapporteringen 2011 menade ESV att myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll hade utvecklats på ett sådant sätt att det inte fanns anledning att ha en särskild självutvärderingsmetod.

I budgetpropositionen för 2013 angav regeringen att kopplingen till berörda myndigheters arbete med intern styrning och kontroll behövde bli tydligare. Regeringen menade att det i flera av de berörda myndigheternas årsredovisningar saknades en samlad analys av effektiviteten i verksamheten där både produktivitet och kvalitet vägdes in. Regeringen avsåg därför att ha en dialog med myndigheter som betalar ut stöd och bidrag från välfärdssystemen om innehållet i resultatanalysen och redovisningen av den. I budgetpropositionen för 2018 lyfte regeringen fram behovet av att myndigheterna hade en kontroll-

¹³⁷ Prop. 2009/10:1, s. 337 f.

¹³⁸ *Budgetpropositionen för 2018*, prop. 2017/18:1, s. 52 f.

¹³⁹ *Budgetpropositionen för 2022*, prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 2, s. 92 f.

¹⁴⁰ Prop. 2006/07:1, s. 45 f.

¹⁴¹ Statskontoret, 2010, *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*, rapport 2010:9.

verksamhet som kunde motverka fusk och bedrägerier från välfärdsystemen, men också för att motverka penningtvätt och terrorfinansiering.

Vid några tillfällen har regeringen tillskjutit medel för att stärka myndigheternas kontrollarbete. Under 2006 och 2007 tilldelades Försäkringskassan och dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen extra resurser för att stärka kontrollverksamheten. En motsvarande satsning gjorde regeringen i budgetpropositionen för 2021, men inkluderade då fler myndigheter. De beslutande aktörerna tillfördes permanenta medel kopplade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och myndigheternas deltagande i uppdrag för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott om totalt 125 miljoner kronor. Försäkringskassan tilldelades 50 miljoner årligen för att effektivisera och öka kontrollutredningar och återkrav. Året därefter fick Försäkringskassan medel för efterhandskontroller av utbetalningar av ersättning för höga sjuklönekostnader (EHS). I budgetpropositionen för 2023 föreslog regeringen att medel tillfördes för att finansiera en stärkt kontroll av det statliga tandvårdsstödet. Den 1 januari 2024 inleder Utbetalningsmyndigheten sin verksamhet. Myndigheten ska bland annat göra systemövergripande kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen.

Informationsutbyte

Ett annat område där regeringen har sett behov av åtgärder och som ofta leder till förbättrade kontroller är ett utökat informationsutbyte. Syftet med att utöka informationsutbytet har varit att förbättra myndigheternas beslutsunderlag, förebygga felaktiga utbetalningar och öka servicen för den enskilde.

Den 1 januari 2009 trädde ett antal lagar och förordningar i kraft som möjliggjorde ett utökat elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen.¹⁴² Syftet var att minska felaktiga utbetalningar.¹⁴³ Under 2010 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur månadsvisa inkomstuppgifter kan utformas för att bland annat ge Försäkringskassan och Skatteverket bättre kontrollmöjligheter.¹⁴⁴ Förslaget som lämnades ledde då inte till någon åtgärd, men

¹⁴² SFS 2008:937 och 2008:967–982.

¹⁴³ Prop. 2009/10:1, s. 337 f.

¹⁴⁴ *Budgetpropositionen för 2011*, prop. 2010/11:1, s. 279 f.

den 1 januari 2019 fick Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen möjlighet att inhämta månadsvisa inkomstuppgifter från Skatteverket.¹⁴⁵

I budgetpropositionen för 2012 hänvisade regeringen till att den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet hade lett till snabbare kommunikationsvägar och ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter.¹⁴⁶ En bokstavsutredning har haft i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, i syfte att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningar från välfärdsystemen är korrekta. Promemorian har remitterats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.¹⁴⁷ Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2023 att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behövde ha bättre tillgång till information om enskilda personer och företag och att stärkta möjligheter att utbyta information är ett viktigt verktyg i arbetet mot felaktiga utbetalningar.¹⁴⁸ Regeringen angav också i 2023 års ekonomiska vårproposition att regeringen kommer ge berörda myndigheter nya verktyg att identifiera missbruk och fusk genom utökade möjligheter att utbyta information.¹⁴⁹

Samverkan

Regeringen har också sett behov av att myndigheterna samverkar i frågor som rör felaktiga utbetalningar. FUT-delegationen inrättades 2005 med uppgift att främja samverkan, sprida erfarenheter och föreslå mål för att minska felaktiga utbetalningar. Efter att delegationen avslutat sitt arbete fick bland andra Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Skatteverket och ESV i uppdrag att samverka för att utveckla metoder för och redovisa resultat av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁵⁰

När myndigheternas samverkansuppdrag upphörde menade regeringen att det fortsatt fanns behov av samverkan mellan de berörda myndigheterna när det gällde underrättelseskyldighet, informationsinsatser

¹⁴⁵ Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, prop. 2016/17:58, s. 123 f.

¹⁴⁶ Budgetpropositionen för 2012, prop. 2011/12:1, s. 670 f.

¹⁴⁷ Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13.

¹⁴⁸ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 2, s. 109 f.

¹⁴⁹ 2023 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer, prop. 2022/23:100, s. 9 f.

¹⁵⁰ Se till exempel Budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, s. 279 f.

och omfattningsstudier.¹⁵¹ Under 2016 inrättades KUT-delegationen. Syftet med delegationen var att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁵² När delegationens uppdrag upphörde tre år senare fick en funktion vid ESV i uppdrag att föra vidare det arbete som delegationen hade påbörjat och att analysera, följa upp och bidra till samordning av myndigheternas arbete. Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättades vid ESV. Rådet ska främja samverkan mellan de myndigheter som är representerade i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar.¹⁵³

Granskningar av regeringens styrning

Regeringens styrning av de beslutande myndigheternas hantering av bidragsbrott har granskats vid några tillfällen. Under 2011 presenterade Riksrevisionen en granskning om statens arbete med att motverka bidragsbrott var effektivt och om det hade blivit mer effektivt efter bidragsbrottslagen införande. Riksrevisionen noterade att regeringen inte hade följt upp tillämpningen av bidragsbrottslagen för flertalet berörda myndigheter och därmed inte kände till vilken effekt lagen hade fått och vad den hade lett till. Regeringen hade också tillsatt flera olika utredningar och ett samverkansprojekt som på olika sätt berörde bidragsbrottsarbetet. Riksrevisionen ansåg att regeringen inte varit tillräckligt nyanserad i sin styrning av de beslutande myndigheternas arbete med bidragsbrott, utan hade styrt samtliga beslutande myndigheter på ungefär samma sätt, oavsett förutsättningar och vilka förhållanden myndigheterna hanterade.¹⁵⁴

Riksrevisionen granskade 2016 felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. Riksrevisionen konstaterade att Försäkringskassan sedan 2012 hade lämnat ett 80-tal förslag med åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar. Av dessa hade 15 genomförts eller behandlats. Beredningsunderlaget hade varierat mellan olika förslag, vilket hade påverkat möjligheter till genomförande. Enligt Riksrevisionen förelåg en risk att den låga genomförandegraden lett till att mycket arbete gjorts i onödan. Några andra försvårande omständigheter var begräns-

¹⁵¹ *Budgetpropositionen för 2013*, prop. 2012/13:1, s. 464 f.

¹⁵² *Budgetpropositionen för 2017*, prop. 2016/17:1, s. 590 f.

¹⁵³ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 2, s. 92.

¹⁵⁴ Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten*, RiR 2011:20, s. 35.

ningar i informationsutbyte, variationer i kraven på myndighets-samverkan i de olika myndigheternas instruktioner och att nödvändiga uppgifter för att bedöma arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar saknades. Vidare menade Riksrevisionen att regeringen hade prioriterat andra områden som till exempel förtroendet för Försäkringskassan framför felaktiga utbetalningar. Det saknades tydliga styr-signaler inriktade mot arbetet mot felaktiga utbetalningar, vilket hade lett till att det saknades uppgifter om den totala omfattningen och uppgifter för att mäta kostnadseffektiviteten.¹⁵⁵

Enligt en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) från 2018 förändrades regeringens fokus för styrning av Försäkringskassan vid två tillfällen under perioden 2012–2016. Fokus för styrningen 2012 handlade om att förtroendet för myndigheten skulle öka för att sedan förskjutas 2016 till rättssäkerhet och samhällsmålet om att sänka sjukpenningtalet till 9,0 dagar 2020. Det medförde att handläggningen av sjukpenning gick från att vara mer generös till att bli mer restriktiv. Enligt ISF kan variationen i tillämpningen över tid utan att några större regeländringar har genomförts för sjukförsäkringen innebära att rättssäkerheten äventyras. Myndigheten kunde konstatera att en styrning mot förtroende ledde till ett högre förtroende men också en högre sjukfrånvaro, medan styrning mot att sänka sjukpenningtalet fick motsatt effekt.¹⁵⁶

Lag och förordning

För många myndigheter styrs verksamheten av lagar och förordningar. Regeringen kan genom resonemang och överväganden i en proposition eller skrivelse ge uttryck för sin politik inom ett visst område. Efter att riksdagen har beslutat om en proposition kan regeringen utfärda lagar, besluta förordningar och fatta andra beslut som riktar sig till myndigheten. Vi har inventerat de lagar och förordningar som har betydelse för berörda aktörers arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Vi undersöker också i vilken mån aktörerna är styrda till att förebygga brott riktade mot välfärds-systemen.

¹⁵⁵ Riksrevisionen, 2016, *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*, RiR 2016:11, s. 50 f.

¹⁵⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), 2018, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan – En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*, rapport 2018:16, s. 11 f.

Lag om kommunernas ansvar för att förebygga brott

Sverige har ett långtgående kommunalt självstyre. Principen för den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.¹⁵⁷

Enligt regeringen har kommunerna en särskilt viktig roll att förebygga brott och det har därför funnits skäl att lagstifta på området. För att säkerställa att kommunerna arbetar effektivt och kunskapsbaserat med att förebygga brott infördes en ny lag den 1 juli 2023. Enligt den ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska ansvara för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.¹⁵⁸ Brå och länsstyrelserna ska ge kommunerna stöd i det brottsförebyggande arbetet.¹⁵⁹ Kommunernas utökade ansvar avser det lokala brottsförebyggande området och är därför mycket brett.

Förordningar som gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter

Det finns ett antal förordningar som de flesta myndigheter ska följa. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ska till exempel myndighetsledningen ansvara för att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag innehåller bestämmelser om planering, budgetering och uppföljning av den statliga verksamheten. Myndigheterna ska till regeringen lämna in en årsredovisning vid avslutat verksamhetsår och budgetunderlag för de tre närmast följande budgetåren. Åtterrapporeringen ska utgå från uppgifterna i myndighetens instruktion och de mål och åtterrapporeringskrav som regeringen har angett i regleringsbrev eller annat beslut.¹⁶⁰

¹⁵⁷ 14 kap. 3 § regeringsformen.

¹⁵⁸ *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*, prop. 2022/23:43.

¹⁵⁹ Regeringsbeslut 2023-02-23, *Uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet*, Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969.

¹⁶⁰ 2 kap. 1 §, 3 kap. 1 § och 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Internrevisionsförordningen (2006:1228) reglerar vilka förvaltningsmyndigheter som ska tillämpa den och hur den interna revisionen ska gå till. Internrevisionens uppgift är att granska och föreslå förbättringar av myndighetens interna styrning och kontroll. Resultatet av revisionen redovisas till myndighetsledningen, som beslutar om nödvändiga åtgärder. Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen är myndigheter som hanterar stora penningflöden, har många anställda och har komplexa regelverk.

I förordningen om intern styrning och kontroll finns bestämmelser om hur myndigheter ska förebygga brott som är riktad mot myndighetens verksamhet. Myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Processen ska förebygga att verksamheten utsätts för korrupcion, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Myndigheterna ska göra riskanalyser för att identifiera omständigheter som gör att myndigheten inte kan fullgöra sina uppgifter, nå verksamhetens mål eller uppfylla kraven på att hushålla med statens medel. Myndigheten ska med ledning av riskanalyser vidta de åtgärder som är nödvändiga för att den med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen. Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt följas upp och bedömas.¹⁶¹

Med intern styrning och kontroll avses en process som syftar till att myndigheterna ska bedriva en effektiv verksamhet, följa lagar, förordningar och andra regler och lämna en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten.¹⁶² Syftet med förordningen är att stärka regeringen styrning av myndigheterna och tydliggöra kraven på myndigheternas ledning avseende intern styrning och kontroll.¹⁶³ I departementsskrivelsen som föregick förordningen berördes inte felaktiga utbetalningar mer än att förordningen var ett sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar av EU-budgeten.¹⁶⁴ Inte heller i ESV:s föreskrifter och allmänna råd nämns uttryckligen felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁶⁵ Däremot hänvisar reger-

¹⁶¹ 2–5 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁶² *Intern styrning och kontroll i staten*, Ds 2006:25, s. 54.

¹⁶³ Ds 2006:25, s. 19.

¹⁶⁴ Ds 2006:25, s. 9 f.

¹⁶⁵ www.esv.se/press-och-publicerat/foreskrifter/esvfa-20228/. Hämtat 2023-07-18.

ingen i flera fall till förordningen just när det gäller myndigheternas förmåga att kontrollera utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁶⁶

Myndigheternas instruktion

Myndigheters instruktioner är ett instrument för regeringen att styra statsförvaltningen. Genom instruktionen bestämmer regeringen myndighetens uppgifter, ledningsform och andra förhållanden som är specifika för myndigheten. Vi har gått igenom instruktionerna för de myndigheter som vi bedömer kan ha en roll i att förebygga och motverka bidragsbrott. Vi kan konstatera att vissa myndigheter har en utpekad uppgift att förebygga brott eller ekonomisk brottslighet, medan uppgiften är mer diffus för andra myndigheter. Nedan går vi närmare in på vad otydligheten består i.

Några av de myndigheter vars instruktion vi har granskat har en uttalad uppgift att stödja, samordna eller arbeta brottsförebyggande. Uppgiften är då generellt inriktad på att arbeta för att förebygga brott, förutom Ekobrottsmyndigheten som ska bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet.

Brå ska utveckla det nationella stödet och samordningen av det brottsförebyggande arbetet. Av *Brås* instruktion framgår att myndigheten ska identifiera utvecklingsområden för det brottsförebyggande arbetet och ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar som är kunskapsbaserad. Vidare ska *Brå* ge metodstöd till myndigheter och aktörer som har betydelse för det brottsförebyggande arbetet.¹⁶⁷

Länsstyrelserna ska stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete. Länsstyrelserna ska vidare bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten i länet. Arbetet ska baseras på kunskap och beprövad erfarenhet och ska samordnas med det brottsförebyggande arbete som bedrivs av myndigheter på nationell nivå. Varje år ska länsstyrelserna till *Brå* lämna en samlad redovisning av det arbete som har bedrivits lokalt och regionalt inom respektive län.¹⁶⁸

Polismyndigheten ska enligt polislagen (1984:387) förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den

¹⁶⁶ Se bland annat prop. 2006/07:1, s. 45 f.; prop. 2009/10:1, s. 337 f.; prop. 2011/12:1, s. 670 f.

¹⁶⁷ 1 och 3 §§ förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

¹⁶⁸ Förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.

allmänna ordningen eller säkerheten.¹⁶⁹ Polismyndigheten ska enligt sin instruktion bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt när man förebygger brottslig verksamhet.¹⁷⁰

Ekobrottsmyndigheten ska bedriva brottsförebyggande arbete mot ekonomisk brottslighet. Myndigheten ska lämna information om ekonomisk brottslighet till andra myndigheter och till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. I uppgiften ingår att följa upp och analysera brottsutvecklingen och rättstillämpningen för ekonomisk brottslighet och ta fram förslag till åtgärder. Ekobrottsmyndigheten ska också samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet.¹⁷¹

Av instruktionerna för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket framgår att myndigheterna ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.¹⁷² Arbetsförmedlingen hade tidigare också denna uppgift i sin instruktion, men sedan den 1 december 2022 är den överförd till förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som innehåller bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt förordningen ska verksamheten utformas och bedrivas så att bland annat bidragsbrott motverkas och risken för felaktiga utbetalningar minimeras. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i enlighet med förordningen även då verksamheten utförs av andra än myndigheten.¹⁷³

Förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar

Förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen innehåller bestämmelser som syftar till att stärka arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Med felaktiga utbetalningar avses här utbetalningar från välfärdssystemen som görs trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda. Enligt förordningen ska Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten kontinuerligt studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Myndig-

¹⁶⁹ 2 § polislagen (1984:387).

¹⁷⁰ 2 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

¹⁷¹ 4 och 5 §§ förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹⁷² 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, 2 § 6 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, 4 § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden, 5 § 1 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹⁷³ 1, 2 och 4 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

heterna ska till exempel analysera riskerna för felaktiga utbetalningar, identifiera ersättningar där risken för felaktiga utbetalningar är som störst och studera omfattningen av felaktiga utbetalningar.

ESV ska samordna arbetet och varje år till regeringen redovisa en lägesbeskrivning av det arbete som berörda myndigheter och aktörer har bedrivit för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. ESV ska också föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas. Vart tredje år ska myndigheten redovisa en fördjupad lägesbeskrivning, analyser av orsakerna till felaktiga utbetalningar och en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och vilka åtgärder som har vidtagits.

I ESV:s uppgifter ingår att identifiera åtgärder som kan tydliggöra individens ansvar för att lämna korrekta uppgifter vid ansökan om ersättning från välfärdssystemen, men i övrigt finns inga bestämmelser som särskilt uttrycker om och i så fall på vilket sätt myndigheterna ska arbeta för att förebygga brott riktad mot välfärdssystemen.

Regleringsbrev

Regleringsbrev utfärdas för alla statliga myndigheter och gäller för ett år i taget. I regleringsbrevet anges myndighetens anslag och andra finansiella befogenheter samt villkor för användningen av dessa medel under det aktuella budgetåret. Regleringsbrevet innehåller i allmänhet också mål, återrapporteringskrav och särskilda uppdrag till myndigheten.

I vårt delbetänkande har vi utförligt beskrivit de mål, återrapporteringskrav och uppdrag avseende felaktiga utbetalningar som de beslutande och brottsutredande myndigheterna har fått av regeringen i regleringsbreven från 2010 till 2022.¹⁷⁴ Vi har i slutbetänkandet undersökt om myndigheterna har fått uppgifter som handlar om att förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Fler än de återrapporteringskrav och uppdrag som vi återger nedan kan ha haft ett brottsförebyggande syfte utan att detta tydligt framgår av regleringsbreven. Det förekommer också att myndigheterna får i uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar som främst handlar om att minska antalet omedvetna fel.

¹⁷⁴ För en mer detaljerade beskrivning, se SOU 2022:37, s. 259 f.

Försäkringskassan har under många år haft återrapporteringskrav avseende uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Andra uppgifter har handlat om att stärka kontrollperspektivet i handläggningen. Under 2019 skulle myndigheten redogöra för vilka insatser som genomförts och som kunde ha betydelse för målen i regeringens brottsförebyggande program *Tillsammans mot brott*. Genom regleringsbrevet för 2021 infördes ett mål för assistansersättningen som är att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Vid upprepade tillfällen har *Försäkringskassan* haft i uppdrag att redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att minska oavsiktliga fel från handläggare och sökanden. I regleringsbrevet för 2021–2023 fick *Försäkringskassan* i uppgift att redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits för att säkerställa och underlätta för den enskilde att lämna korrekta uppgifter i samband med ansökan och att anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till ersättning.

Pensionsmyndigheten har fram till och med 2019 haft uppdrag eller återrapporteringskrav som har handlat om att minska de oavsiktliga felen och utveckla kontrollsystemen. Sedan 2021 har myndigheten haft i uppdrag att redovisa åtgärder som säkerställer att den enskilde lämnar korrekta uppgifter och anmäler ändrade förhållanden.

Under många år hade *CSN* som mål att motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalningar bara går till den som har rätt till det. Myndigheten skulle dessutom återrapportera vilka åtgärder som hade vidtagits och planerades för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Från och med 2018 flyttades uppgiften från regleringsbrevet till myndighetens instruktion.¹⁷⁵

Migrationsverket har i regleringsbrevet haft som mål att arbeta för att motverka bidragsbrott, i huvudsak kopplat till ersättningar för asylsökande. Myndigheten har också haft återrapporteringskrav om hur den arbetar för att upptäcka missbruk av regler och hur den interna styrningen och kontrollen kan utvecklas för att minimera risken för felaktiga utbetalningar.

Arbetsförmedlingen har haft som återrapporteringskrav att redogöra för vilka riskanalyser myndigheten har genomfört och hur myndigheten har arbetat för att förhindra felaktiga utbetalningar i verksamheten. Precis som *Migrationsverket* har myndigheten haft uppdrag avseende intern styrning och kontroll. I regleringsbrevet för 2019 fick

¹⁷⁵ 4 § förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

Arbetsförmedlingen i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar. Även myndighetens kontrollarbete har tagits upp i regleringsbrev. I regleringsbrevet för 2022 fick myndigheten i uppdrag att stärka kontrollen och uppföljningen av oseriösa leverantörer. I regleringsbrevet för 2023 fick myndigheten liknande uppdrag som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att säkerställa att enskilda lämnar korrekta uppgifter och anmäler ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till ersättning.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har inte haft några uppdrag som specifikt pekar ut förebyggande arbete mot bidragsbrottslighet. Däremot fick myndigheterna under 2018 i uppdrag av regeringen att förbättra hanteringen av bidragsbrott.¹⁷⁶

Sedan 2021 har *ESV* fått i uppdrag att samordna de beslutande aktörernas riskanalyser och omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar. *ESV* har också haft i uppdrag att ta fram indikatorer för felaktiga utbetalningar, inklusive sådana som är intressanta för att få utökad information om bidragsbrottslighetens utveckling.

Skrivelse

Tillsammans mot brott

Som vi har beskrivit i kapitel 3 redovisade regeringen 2017 ett nationellt brottsförebyggande program, *Tillsammans mot brott*¹⁷⁷, för riksdagen. I programmet beskrivs hur myndigheter och aktörer ska arbeta för att förebygga brott, men också vilka åtgärder som behöver vidtas inom en rad olika områden, där bland annat välfärdsbrottslighet ingår. Programmet är en skrivelse från regeringen och något riksdagsbeslut har därför inte fattats om innehållet i den. Av de beslutande myndigheterna nämns Försäkringskassan och Migrationsverket som myndigheter som ingår i det brottsförebyggande arbetet. Försäkringskassan kan enligt programmet bidra i arbetet med att stävja fusk och missbruk av socialförsäkringen genom att säkerställa välfungerande kontrollfunktioner. Migrationsverket bör bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och frågor som rör terrorism.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Regeringsbeslut 2018-05-24, Ju2018/03037/KRIM.

¹⁷⁷ Regeringens skrivelse, *Tillsammans mot brott – Ett nationellt brottsförebyggande program*, skr. 2016/17:126.

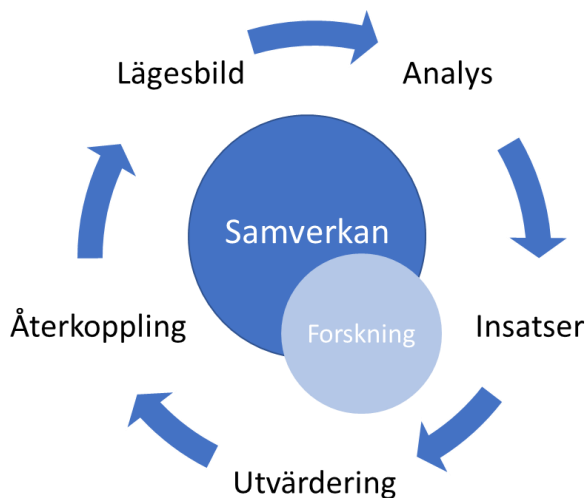
¹⁷⁸ Skr. 2016/17:126, s. 19.

4.5.2 Det brottsförebyggande arbetet i praktiken

Det finns ingen formell definition av brottsförebyggande arbete. När vi har undersökt hur de beslutande aktörerna arbetar med att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen, har vi noterat att de har olika tolkningar och föreställningar om vad brottsförebyggande arbete är. Ofta blandar man samman förebyggande åtgärder för att minska oavsiktliga fel med insatser som kan förebygga bidragsbrott. För att få en likvärdig och jämförbar bild av hur och med vad aktörerna de facto arbetar för att förebygga brott, har vi undersökt i vilken mån de följer de olika momenten i modellen för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete (avsnitt 3.3).

De beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna har angett om de har en lägesbild över brottslighetens omfattning, struktur och utveckling och hur de i så fall samlar in den kunskapen. De har redogjort för hur de använder lägesbilden för att analysera orsakerna till brott och om de utifrån analyserna genomför åtgärder, utvärderar insatserna och sedan återanvänder kunskapen. De beslutande aktörerna har också svarat på om de samverkar med andra aktörer och forskningsinstitutioner. Slutligen har de redovisat vilka brottsförebyggande åtgärder som de har vidtagit och som de anser har gett störst effekt. I vissa fall har vi kompletterat redovisningarna med andra källor i form av policy- och styrdokument, skrivelser och utvärderingar. Vi beskriver även andra myndigheter som antingen har i uppdrag att stödja andra myndigheter eller på andra sätt är delaktiga i det brottsförebyggande arbetet.

Figur 4.9 Schematisk modell över kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete



Källa: Egen bearbetning utifrån Brås modell för kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.

Nedan följer en sammanställning av resultatet av svaren på våra frågor. I texten nämns ibland bedrägeribrott, ekonomisk brottslighet och välfärdsbrott. I begreppen ingår brottslighet riktad mot välfärds-systemen som en del i den beskrivna brottsligheten. De beslutande aktörerna skiljer i regel inte på att arbeta allmänt med att förebygga felaktiga utbetalningar och att förebygga bidragsbrott. Vi redovisar därför uppgifterna på det sätt som aktörerna själva beskriver sitt arbete.

Myndigheter med nationellt samordningsansvar

Brå

Brå har inrättat ett nätverk för nationella aktörer som ska bidra till ökad samverkan på det brottsförebyggande området. Myndigheten ska utveckla konkret stöd till brottsförebyggande aktörer, ta fram och sprida utbildning om brottsförebyggande arbete och stödja länsstyrelserna i arbetet med att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete. Brå arbetar inte operativt utan förmedlar kunskap och ger stöd till brottsförebyggande samordnare och till andra myndigheter, kommuner och aktörer.

Brå lämnar varje år en rapport till regeringen om hur arbetet har bedrivits lokalt, regionalt och nationellt och om det finns några centrala behov av utveckling.¹⁷⁹ Vålfärdsbrott berörs i rapporten från 2023 och myndigheten konstaterar att nationella myndigheters insatser i högre utsträckning riktas mot organiserad brottslighet och vålfärdsbrott, medan lokala aktörer riktar insatser främst mot brottsproblem som skadegörelse, ordningsstörningar och narkotika.¹⁸⁰ Brå fick under 2021 i uppdrag av regeringen att kartlägga problemen med vålfärdsbrott mot kommuner och regioner, och att identifiera och sprida kunskaper om åtgärder mot problemen.¹⁸¹ Kunskapen har spridits via webinarier, konferenser och nätverksträffar riktade mot dem som arbetar mot frågan i kommuner och regioner och mot länsstyrelsernas brottsförebyggande samordnare och samverkande myndigheter. Det finns en särskild ämnessida med metodstöd på Brås webbplats.¹⁸²

Brå ingår tillsammans med Skatteverket, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Ekobrottsmyndigheten i en arbetsgrupp som ska höja kunskapen och sprida information om ekonomisk brottslighet. Tillsammans med länsstyrelserna har arbetsgruppen arbetat för att uppmärksamma och medvetandegöra lokala brottsförebyggande aktörer om brott mot vålfärden och hur dessa kan förebyggas.¹⁸³

Vålfärdsbrottslighet är ett av de fokusområden där Brå erbjuder kunskapshöjande insatser till kommuner med utsatta områden.¹⁸⁴

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har gjort vissa insatser för att stödja det förebyggande arbetet mot vålfärdsbrott och ekonomisk brottslighet. Länsstyrelsen i Skåne län har till exempel spridit erfarenheter och kunskap om ett arbetssätt för hur felaktiga utbetalningar från vålfärdssystemen kan förhindras som Malmö kommun har arbetat fram. Det har lett till att fler kommuner i länet har inlett eller är på väg att utveckla åtgärder

¹⁷⁹ Regeringsbeslut 2017-02-16, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utveckla det nationella stödet och samordningen för brottsförebyggande arbete*, Ju2017/01526.

¹⁸⁰ Brå, 2023, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2023*, s. 63.

¹⁸¹ Brå, 2022, *Vålfärdsbrott mot kommuner och regioner: Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, rapport 2022:1 och Brå, 2022, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2022*, s. 14 f.

¹⁸² *Brås årsredovisning 2022*, s. 20.

¹⁸³ *Brås årsredovisning 2022*, s. 20 och skrivelse från Brå den 21 december 2022.

¹⁸⁴ *Brås årsredovisning 2022*, s. 18 och 23.

mot välfärdsbrott och ekonomisk brottslighet.¹⁸⁵ Länsstyrelserna har därefter fortsatt att genom samverkan bidra med kunskapshöjande insatser kring bland annat välfärdsbrott.¹⁸⁶

Brottsutredande myndigheter med brottsförebyggande uppgifter

Polismyndigheten

Nationella operativa avdelningen (Noa) vid Polismyndigheten är processägare för bedrägeribrott inklusive bidragsbrott. NBC ska stärka Polismyndighetens förmåga att påtala och vidta åtgärder mot bidragsbrottslighet och ansvarar för det strategiska brottsförebyggande arbetet på nationell nivå. Sektionen kan också initiera operativa insatser. NBC tar varje månad fram nationella och regionala lägesbilder över bedrägeri- och bidragsbrottslighet. I lägesbilderna beskrivs inflödet av polisanmälningar och om det förekommer några avvikelser. NBC och de regionala bedrägerienheterna har ett gemensamt bidragsforum där man diskuterar lägesbilderna, trender och förändrade brottsupplägg. Gruppen identifierar åtgärder som kan förebygga bidragsbrott och som NBC sedan tar upp med berörda beslutande aktörer.¹⁸⁷

På regional nivå samarbetar Polismyndigheten främst med Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan. Det förekommer att andra beslutande aktörer deltar i det regionala samarbetet. Syftet med samverkan är att skapa återkopplingsrutiner mellan aktörerna, dela erfarenheter och information, hitta samverkansformer och skapa gemensamma kontaktnät. Målet med samarbetet är att förbättra utredningarna, effektivisera handläggningen och öka lagföringen. Bedrägerienheterna i polisregionerna ska prioritera utredning och lagföring av ärenden som leder till brottsförebyggande effekter eller attitydförändringar hos allmänheten.¹⁸⁸

Bedrägeribrottslighet är bara en liten del av all brottsförebyggande verksamhet som Polismyndigheten bedriver. Verksamheten har därför inte utvärderats, men myndighetens planlagda brottsförebyggande linjeverksamhet granskades under 2021 vid en intern tillsyn. Flera brister konstaterades i hur myndigheten bedrev det brottsförebyggande

¹⁸⁵ Brå, 2022, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2022*, s. 44 och skrivelse från Brå den 21 december 2022.

¹⁸⁶ Brå, 2023, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2023*, s. 58.

¹⁸⁷ Skrivelser från Polismyndigheten den 2 november 2022 och 20 januari 2023.

¹⁸⁸ Skrivelse från Polismyndigheten den 2 november 2022.

arbetet. Det saknades bland annat förutsättningar för att styra, följa upp och utvärdera den brottsförebyggande verksamheten.¹⁸⁹

Polismyndigheten har efter den interna tillsynen tagit fram en strategi för myndighetens brottsförebyggande arbete. Enligt strategin ska Polismyndigheten främst tillämpa situationell brottsprevention. Arbetet ska utgå från lägesbilder där man identifierar och analyserar problem som orsakar brottslighet. Utifrån analysen ska relevanta metoder användas för att komma till rätta med problemen. Därefter ska åtgärderna följas upp och utvärderas såväl under som efter genomförandet.¹⁹⁰ Polismyndigheten bedömde i årsredovisningen för 2022 att den brottsförebyggande verksamheten hade utvecklats positivt.¹⁹¹

Enligt Polismyndigheten är det när flera åtgärder sätts in samtidigt och tillsammans med andra aktörer som de brottsförebyggande åtgärderna mot bidragsbrottslighet får störst effekt. Ett sådant exempel är när Polismyndigheten samverkar med beslutande aktörer som i sin tur genomför noggrannare kontroller. En viktig åtgärd är att dela information mellan berörda aktörer och att gemensamt kunna lagra, hantera och agera på uppgifterna. En annan effektiv åtgärd är när Polismyndigheten informerar i media och på sociala medier om olika ingripanden. Informationen kan bidra till att vissa individer avhåller sig från att utnyttja välfärdssystemen.¹⁹²

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete leds av ett brottsförebyggande kansli på myndighetens huvudkontor och har regionala brottsförebyggande specialister placerade i Göteborg, Linköping, Malmö, Stockholm och Umeå.¹⁹³

Ekobrottsmyndigheten har en strategi för det brottsförebyggande arbetet. Det övergripande målet är att minska den ekonomiska brottsligheten och dess skadeverkningar. Det brottsförebyggande arbetet är främst inriktat på att samverka med andra myndigheter, kommuner,

¹⁸⁹ Polismyndigheten, 2021, *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*, tillsynsrapport 2021:6, A005.131/2019.

¹⁹⁰ Polismyndigheten, 2022, *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*, PM 2022:12, s. 6.

¹⁹¹ *Polismyndighetens årsredovisning 2022*, s. 18.

¹⁹² Polismyndigheten, 2021, *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer* och skrivelser från Polismyndigheten den 2 november och 21 december 2022.

¹⁹³ Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 21 december 2022.

näringsliv och organisationer och bedrivs både på nationell och regional nivå. Syftet med myndighetens åtgärder är enligt strategin att göra det svårare att begå brott, göra det mer riskabelt att begå brott och skapa incitament att handla rätt. Ekobrottsmyndigheten ska också arbeta för att lönsamheten att begå brott ska minska och motverka bortförklaringar som underlättar brott.¹⁹⁴

Ekobrottsmyndigheten tar vartannat år fram en lägesbild över ekonomisk brottslighet. Myndighetens underrättelseverksamhet tar fram egna lägesbilder och deltar i arbetet med att ta fram myndighetsgemensamma lägesbilder om organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Det förekommer att brottslighet riktad mot välfärdssystemen beskrivs i de myndighetsgemensamma lägesbilderna som en del av annan brottslighet.¹⁹⁵

Det utreds bara enstaka ärenden om bidragsbrott vid myndigheten. I dessa fall rör det sig främst om brott i näringsverksamhet som har koppling till ekonomisk brottslighet inom ramen för statligt tandvårdsstöd, personlig assistans och anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. För att öka kunskapen om ekonomisk brottslighet på dessa områden har myndigheten granskat domar där ett fängelsestraff om minst ett år har dömts ut och gjort fördjupade analyser. Utifrån analysen har brottsförebyggande åtgärder identifierats. En kontinuerlig dialog förs med utrednings-, lagförings- och underrättelseverksamheten inom myndigheten om brottslighetens utveckling, nya brottsupplägg, brister i systemen som gör det möjligt att begå brott och hur dessa brister kan åtgärdas. Åtgärderna kan bestå i att myndigheter och organisationer behöver ändra sitt arbetssätt eller att det finns behov av regeländringar. Myndigheten sprider information om hur ekonomisk brottslighet kan förebyggas och samarbetar med berörda myndigheter, organisationer och intressegrupper. Ekobrottsmyndigheten använder kunskapen i samband med föreläsningar om hur man kan förebygga ekonomisk brottslighet, i dialoger med andra organisationer och i remissvar.¹⁹⁶

Brå och Ekobrottsmyndigheten har ett samarbetsprojekt vars syfte är att utveckla skriptanalyser så att dessa kan användas för att analysera, identifiera och formulera åtgärder som kan förebygga ekonomisk brottslighet. Skriptanalyser används för att gå igenom olika brotts-

¹⁹⁴ Ekobrottsmyndigheten, 2019, *Strategi för Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete*.

¹⁹⁵ Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 6 november och den 21 december 2022.

¹⁹⁶ Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 6 november 2022.

upplägg, analysera dessa och lämna förslag på brottsförebyggande åtgärder.¹⁹⁷

Under 2021 granskade Riksrevisionen Ekobrottsmyndighetens arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet under åren 2015–2020. Riksrevisionen konstaterade att den brottsförebyggande verksamheten utgjorde endast en procent av verksamhetskostnaderna i myndigheten och att flera vakanser hade bidragit till att det brottsförebyggande arbetet inte bedrivits på det sätt som det var tänkt. Riksrevisionen bedömde att Ekobrottsmyndigheten hade brister i arbetet med att följa och analysera den ekonomiska brottslighetens utveckling. Det förelåg en risk för att den brottsförebyggande verksamheten inte kunde bedrivas på ett sätt som är kunskapsbaserat. Riksrevisionen rekommenderade Ekobrottsmyndigheten att klargöra vad den brottsförebyggande verksamheten ska innehålla och hur den ska bedrivas i praktiken för att kunna genomsyra hela myndigheten.¹⁹⁸

Sedan Riksrevisionens granskning har Ekobrottsmyndigheten inlett samarbeten med flera myndigheter regioner, kommuner, branscher, intresseorganisationer och företrädare för näringslivet i syfte att förbättra deras tillsyns- och kontrollsystem. Myndigheten deltar också i MUR-samverkan. Särskilda insatser har riktats mot att stärka kommunernas arbete med att förebygga ekonomisk brottslighet och att förebygga arbetslivskriminalitet.¹⁹⁹ I årsredovisningen för 2022 bedömer Ekobrottsmyndigheten att brottsförebyggande insatser är efterfrågade och att myndigheten har fått ett markant ökat inflöde av förfrågningar om samarbete. Rekrytering av viss kompetens har dock dragit ut på tiden.²⁰⁰

Beslutande myndigheter

Försäkringskassan

Enligt Försäkringskassan saknar myndigheten rättsligt stöd för att göra sammanställningar över bidragsbrottslighetens utveckling. Försäkringskassan har påbörjat ett arbete med att ta fram lägesbilder för att kunna vidta brottsförebyggande åtgärder och inhämtar viss

¹⁹⁷ Skrivelse från Brå den 21 december 2022.

¹⁹⁸ Riksrevisionen, 2021. *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten*, RiR 2021:30, s. 28 f. och 48.

¹⁹⁹ *Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 37 f.

²⁰⁰ *Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2022*, s. 42.

kunskap om brottsliga upplägg, dock inte kontinuerligt och systematiskt. Myndigheten medverkar i att ta fram myndighetsgemensamma lägesbilder om organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Inom ramen för samverkan görs en kontinuerlig och systematisk kunskapsinhämtning.²⁰¹ Försäkringskassan har under några år haft i uppdrag att till regeringen redovisa vilka åtgärder som den har vidtagit för att underlätta för den enskilde att göra rätt från början och att minska felaktiga utbetalningar samt vilka effekter åtgärderna har fått.²⁰²

Enligt Försäkringskassan bidrar myndigheten i arbetet med att stävja fusk och missbruk av socialförsäkringen genom att säkerställa att det finns kontrollstrukturer. För att rätt person ska få rätt utbetalning genomför myndigheten löpande både slumpmässiga och riktade kontroller av utbetalningar för socialförsäkringsförmåner.

Försäkringskassan samverkar regelbundet med andra myndigheter och aktörer kring felaktiga utbetalningar, organiserad brottslighet, brottsbekämpning och bedrägerier. Myndigheten leder det myndighetsgemensamma nätverket MUR, vars syfte är att deltagande aktörerna ska öka sin förmåga att förebygga felaktiga utbetalningar. Inom nätverket förs diskussioner om hur befintliga verktyg kan användas för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. En annan uppgift för nätverket är att identifiera vilken information aktörerna kan hämta in från varandra.²⁰³

Försäkringskassans främsta brottsförebyggande åtgärd är att samla resurser specifikt riktade mot att utreda och upptäcka misstänkta felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Myndigheten har också genomfört kommunikationsinsatser i syfte att påverka allmänhetens attityder till bidragsbrott.²⁰⁴

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har inte någon strategi eller något annat stöddokument för att förebygga bidragsbrott. Myndigheten har inte heller någon lägesbild över bidragsbrottslighetens utveckling. Myndigheten bedriver inget specifikt arbete med att förebygga bidragsbrott, men arbetar med att förebygga felaktiga utbetalningar generellt och att det

²⁰¹ Skrivelse från Försäkringskassan den 4 november 2022 och 18 januari 2023.

²⁰² Se till exempel regleringsbrev för Försäkringskassan 2021, 2022 och 2023.

²⁰³ Skrivelse från Polismyndigheten den 2 november 2022.

²⁰⁴ Skrivelse från Försäkringskassan den 4 november 2022.

ska bli rätt från början. Pensionsmyndigheten samlar in kunskap om bidragsbrottslighet utifrån de kontroller som myndigheten gör och utifrån de polisanmälningar som upprättas. Samverkan sker med andra aktörer (till exempel inom MUR, organiserad brottslighet, kommuner, andra myndigheter) både ur ett strategiskt perspektiv och på en operativ nivå. En väl utbyggd samverkan är ett väsentligt verktyg i det övergripande kontrollarbetet på Pensionsmyndigheten. Genom att myndigheten deltar i olika samverkansforum med andra myndigheter och organisationer ökar den myndighetens kunskap om felaktiga utbetalningar och dess orsaker.²⁰⁵ På samma sätt som Försäkringskassan har Pensionsmyndigheten haft i uppdrag av regeringen att underlätta för den enskilde att göra rätt från början och att redovisa vilka effekter åtgärderna har fått.²⁰⁶

Pensionsmyndigheten vidtar olika åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar, bland annat genom att förbättra och utveckla webbtjänster. Inom myndigheten arbetas det kontinuerligt med att förbättra informationen i samband med ansökan och underlätta för pensionärerna att lämna korrekta uppgifter. Informationen om förmånerna uppdateras löpande på Pensionsmyndighetens webbplats. Det arbetas också med att förbättra och förtydliga den generella informationen, genom exempelvis allmän information om förmånerna i media, på webbplatsen och riktad information via till exempel pensionärsorganisationer. Riktlinjer har tagits fram för att de brev som sänds ut till förmånstagarna ska vara enhetliga och tydliga. Exempelvis innehåller de nya beslutsbrev tydligare information om vilka skyldigheter som följer av att ha beviljats en förmån när det gäller att anmäla ändrade förhållanden.²⁰⁷

De brottsförebyggande åtgärder som ger störst effekt är enligt Pensionsmyndigheten efterkontroller, riskbaserade kontroller och slumpmässiga kontroller. Kontrollerna fångar upp de felaktigheter som finns i förmånerna och kan sedan användas för att vidta åtgärder för att utbetalningen ska bli rätt från början. Andra brottsförebyggande åtgärder som myndigheten har vidtagit är säkrare inloggning till myndighetens e-tjänster för att undvika identitetsbedrägerier.²⁰⁸

²⁰⁵ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 4 november och 21 december 2022.

²⁰⁶ Se till exempel regleringsbrev för Pensionsmyndigheten 2021, 2022 och 2023.

²⁰⁷ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 21 december 2022.

²⁰⁸ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 4 november 2022.

CSN

CSN arbetar aktivt med att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. En utgångspunkt i arbetet är att främja viljan att göra rätt för sig. Det ska vara lätt att göra rätt och kunderna ska förstå konsekvenserna av att göra fel. Kontrollerna ska vara legitima och enskilda ska ha ett högt förtroende för CSN.

CSN uppger att myndigheten inte har ett brottsutredande uppdrag. Lagöverträdelser eller andra sökbegrepp som avslöjar känsliga personuppgifter enligt 8 § studiestödsdatalagen får inte användas, vilket försvårar uppföljning av bidragsbrottslighetens utveckling. Myndigheten anser sig ha god kunskap om varför misstänkta bidragsbrott uppstår och kunskapen används vid utformandet av riskbaserade kontroller, men också vid utformningen av rutiner för arbetssätt vid handläggningen. Lärdomar från misstänkta bidragsbrott förmedlas systematiskt till studiestödsutredare vilket leder till ökade möjligheter att identifiera framtida misstänkta ärenden. En sådan identifierad riskgrupp gäller till exempel olika former av utlandsstudier. Dessa ärenden handläggs därför i en särskild ordning och innefattar mer omfattande och frekventa kontroller. CSN använder även olika former av proaktiv kommunikation, där riskgrupper vid vissa tillfällen till exempel kontaktas via SMS eller mejl och informeras om vikten av att anmäla ändrade förhållanden. Sådana insatser har visat sig resultera i högre anmälningsfrekvens.²⁰⁹

CSN samarbetar med andra myndigheter för att förstärka sin förmåga att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Ett exempel på ett sådant samarbete är MUR-samverkan. Inom MUR samverkar CSN till exempel med Kronofogdemyndigheten och Skatteverket kring projektet Upptäck välfärden – ett utbildningsmaterial som kan användas i gymnasieskolans undervisning i samhällskunskap. Syftet med materialet är att öka elevernas förståelse för vikten av att värna samhällets gemensamma resurser. Andra brottsförebyggande åtgärder som har vidtagits är regeländringar, som gör att det vid utlandsstudier blir svårare att få studiemedel utbetalda redan innan studierna har börjat och att myndigheten har skärpt kontrollrutinerna.²¹⁰

Under 2018 genomförde myndigheten en internrevision av arbetet med att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar och bidrags-

²⁰⁹ Skrivelser från CSN den 4 och 11 november och 20 december 2022.

²¹⁰ Skrivelser från CSN den 4 och 11 november och 20 december 2022.

brott. Revisionen identifierade att det saknades en samsyn inom myndigheten om hur uppdraget att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott ska bedrivas. Även den övergripande och löpande uppföljningen av myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott behövde ses över. Som ett resultat av internrevisionen tog CSN fram en strategi för att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Myndigheten såg över ledning och styrning av området och en ny uppföljning togs fram. Arbetet resulterade också i ett nytt systematiskt arbete med kontrollplaner och uppföljning av kontroller.²¹¹

Migrationsverket

Migrationsverket arbetar brottsförebyggande genom att informera sökanden om dennes skyldigheter via informationsblad, med stöd av tolk i samband med första ansökan vid en ankomstenhet och i samband med besök eller kontakter via mejl och telefon.²¹²

Migrationsverket har samordnare för felaktiga utbetalningar, mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Enligt myndigheten är fel som beror på den egna myndighetens handläggning den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar. Det är också där den främsta potentialen till att förebygga och minska de felaktiga utbetalningarna finns.²¹³

Arbetsförmedlingen

Myndigheten har ingen lägesbild över bidragsbrottsligheten men medverkar i att ta fram de myndighetsgemensamma lägesbilderna över organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. De gemensamma lägesbilderna har hittills inte använts som ett stöd för inriktningen av myndighetens interna arbete. Arbetsförmedlingen planerar att under 2023 ta fram en intern lägesbild för att identifiera sårbarheter och hot, inklusive brottsfenomen, mot Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen samlar in kunskap om upplägg för bidragsbrottslighet vid interna nätverksträffar med sakkunniga och via olika

²¹¹ Skrivelser från CSN den 4 och 11 november samt 20 december 2022 och CSN 2021, dnr ADM/2021:383, s. 27.

²¹² Skrivelser från Migrationsverket den 7 november och den 21 december 2022.

²¹³ Skrivelser från Migrationsverket den 7 november och den 21 december 2022.

forum för myndighetssamverkan. Kunskapen återanvänds för att genomföra åtgärder, såsom att bygga in fler kontroller och spärrar i handläggningssystemen. Myndigheten arbetar med att öka medvetenheten om felaktiga utbetalningar och bidragsbrottslighet hos handläggare genom information och utbildningar samt att myndigheten lämnar förslag till regeringen på regeländringar. Kunskapen om de brottsliga uppläggen används också för att genomföra riktade urvalskontroller som kan begränsa att förmåner och stöd betalas ut felaktigt. Urvalskontrollerna kan vara inriktade mot särskilda riskbranscher eller bolagsformer. Myndigheten genomför inte någon systematisk uppföljning eller utvärdering av effekterna av de åtgärder som genomförs.²¹⁴

Arbetsförmedlingen bedömer att en av de viktigaste brottsförebyggande åtgärderna är att myndigheten kan hämta in uppgifter från kreditinstitut. En åtgärd som minskar risken för främst oavsiktliga fel är införandet av en automatiserad utbetalningsprocess (AUP). AUP innebär att Arbetsförmedlingen varje månad hämtar uppgift om en arbetstagares bruttolön direkt från Skatteverket. Andra brottsförebyggande åtgärder som genomförts är centraliserad arbetsgivarkontroll och riskbaserade urvalskontroller. Myndighetssamverkan används för att utbyta kunskap och erfarenheter som leder till insikt om att vidta brottsförebyggande åtgärder.²¹⁵

Kommuner och arbetslöshetskassor

Kommuner

I vår dialog med ett tiotal kommuner har det framkommit att ambitionsnivå, prioriteringar och förutsättningar att arbeta med att förebygga bidragsbrott skiljer sig åt mellan olika kommuner. En av de kommuner som arbetar strukturerat med felaktiga utbetalningar är Malmö kommun. Kommunen har en handlingsplan och en särskild grupp som arbetar med att sprida kunskap inom verksamheten och höja kompetensen om felaktiga utbetalningar. Man följer kontinuerligt upp antalet impulser och vad den misstänkta felaktigheten består i.

Uppföljningen används i förvaltningens arbete med att identifiera risker och åtgärder för att förebygga riskerna. Handläggare får utbildning i vilka riskerna är och hur man kan identifiera dem i den löpande

²¹⁴ Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 4 november 2022.

²¹⁵ Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 4 november 2022.

handläggningen. Uppgifterna används också för att identifiera områden där det kan finnas behov av samverkan med andra aktörer, till exempel statliga myndigheter eller andra kommunala förvaltningar och bolag. Kommunen har återkommande avstämningar med andra kommuner som bedriver ett aktivt arbete med att utreda felaktiga utbetalningar och med berörda statliga myndigheter som till exempel Polismyndigheten och Försäkringskassan. Inom samarbetet tar de ingående aktörerna upp nya företeelser och brottsupplägg för bidragsbrott och sprider goda exempel på hur de kan beivras.²¹⁶

Det är inte alla kommuner som har kunskapen eller möjligheten att arbeta strukturerat med att förebygga felaktiga utbetalningar. I Eskilstuna kommun finns ett samarbetsforum med statliga aktörer för att på lokal nivå arbeta med välfärdsbrottslighet. Kommunen arbetar med att belysa problemet och medvetandegöra handläggare om vad de bör vara uppmärksamma på i utredningar och i kontakten med brukaren. Polisanmälningar tas upp i media för att uppmärksamma frågan hos allmänheten.²¹⁷ Örebro kommun sammanställer årligen antalet upptäckta felaktiga utbetalningar och anmälda misstänkta bidragsbrott. Denna information sprids internt i verksamheten för att göra handläggare uppmärksamma på vilka felaktigheter som förekommer och bidra till att felaktiga utbetalningar upptäcks.²¹⁸

I Karlstads kommun får handläggare information om vilka kontroller som kan genomföras för att förebygga felaktiga utbetalningar.²¹⁹ Socialtjänsten inom Stockholms kommun förebygger felaktiga utbetalningar genom att arbeta med vilken information och hur denna lämnas ut till varje enskild individ. Informationen ska vara tydlig angående vilka uppgifter den sökande behöver lämna och konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter.²²⁰ Flertalet kommuner uppger att de arbetar brottsförebyggande genom att dra lärdomar av de felaktiga utbetalningar som upptäcks och utifrån den kunskapen utarbeta åtgärder och stärka handlägningsprocessen.

Åtgärder som ger en god brottsförebyggande effekt är enligt kommunerna att informera sökanden om bidragsbrottslagen och vilket ansvar den sökande har att lämna korrekta uppgifter och anmäla ändrade förhållanden. Flera kommuner framför att mycket mer tid och

²¹⁶ Skrivelse från Malmö kommun den 4 november 2022.

²¹⁷ Skrivelse från Eskilstuna kommun den 25 oktober 2022.

²¹⁸ Skrivelse från Örebro kommun den 4 november 2022.

²¹⁹ Skrivelse från Karlstads kommun den 7 november 2022.

²²⁰ Skrivelse från Stockholms kommun den 26 oktober 2022.

resurser skulle behöva läggas på att utöka klientkontakten. Kommunerna betonar också hur stress, brist på resurser och prioriteringar ökar risken för felaktiga utbetalningar och att misstänkta bidragsbrott inte upptäcks.²²¹ Stickprovskontroller och att inhämta uppgifter via SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd), Info Torg och andra kontrollverktyg kan ge en brottsförebyggande effekt. Kommunerna uppger att handläggarna behöver ha kunskap om hur de ska utreda ansökningar om ekonomiskt bistånd utifrån de underlag som bifogas ansökan.²²²

Arbetslöshetskassor

Arbetslöshetskassorna följer upp resultatet av tidigare polisanmälningar och anpassar vid behov anmälningarna efter den återkoppling kassorna får av till exempel avkunnade domar. Inom arbetslöshetskassorna pågår ett projekt för att vidareutveckla kontroller och möjlighet att förhindra felaktiga utbetalningar.²²³

Regelverket för arbetslöshetsförsäkringen är komplext och det är i många fall svårt att avgöra om sökanden medvetet lämnat felaktiga uppgifter. Enligt Sveriges a-kassor är den främsta åtgärden för att förhindra felaktiga utbetalningar att sökanden får så tydlig information som möjligt. Av informationen ska det framgå vilka villkoren i arbetslöshetsförsäkringen är och skyldigheten att lämna korrekta uppgifter till arbetslöshetskassorna.

Andra brottsförebyggande åtgärder med god effekt är de kontroller som arbetslöshetskassorna genomför för att förhindra att sökanden får utbetalningar från flera förmåner samtidigt. Andra åtgärder är att inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå från Skatteverket och kontroller av om sökanden står till arbetsmarknadens förfogande.²²⁴

²²¹ Skrivelser från till exempel Stockholms, Göteborgs, Malmö, Karlstads och Örebro kommuner.

²²² Skrivelse från Lysekils kommun den 1 november 2022.

²²³ Skrivelse från Sveriges a-kassor den 6 november 2022.

²²⁴ Skrivelse från Sveriges a-kassor den 6 november och 19 december 2022.

Övriga myndigheter

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har inget reglerat brottsförebyggande ansvar. Inom myndigheten finns en särskild organisation för bedrägeri och bidragsbrott. En grupp av särskilt utpekade åklagare hanterar samtliga ärenden om misstänkta bedrägerier och bidragsbrott. Utvecklingscentrum ansvarar för att utveckla metoder, bygga upp kunskap och samverka med andra myndigheter inom området.

Utbetalningsmyndigheten

Utbetalningsmyndigheten börjar sin verksamhet den 1 januari 2024. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I uppgiften ingår att ansvara för att genomföra utbetalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen, samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonto. Myndigheten kommer inte att hantera utbetalningar från kommuner och regioner.²²⁵

Genom att samordna information om och kontroll av olika utbetalningar kan både avsiktliga och oavsiktliga felaktigheter i högre grad upptäckas. Myndigheten ska kunna underrätta berörda myndigheter om sådana fel. Samordning gör det också möjligt att utföra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningarna, och därigenom uppmärksamma var riskerna för felaktiga utbetalningar är som störst, samt var det eventuellt uppstår konflikter mellan utbetalningar från olika utbetalningssystem. De beslutande myndigheternas och arbetslöshetskassornas ansvar för såväl kontroller som handläggning ska vara oförändrat. Utbetalningsmyndigheten ska komplettera, men inte ersätta, existerande kontrollarbete hos beslutande myndigheter och arbetslöshetskassor, och myndigheten kommer inte heller att kunna överpröva de beslut om förmåner och stöd som de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna har fattat.²²⁶

²²⁵ *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, s. 27 och 31.

²²⁶ Prop. 2022/23:34, s. 27.

ESV

ESV ansvarar för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.²²⁷ Vart tredje år ska Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten studera omfattningen av felaktiga utbetalningar och rapportera arbetet till ESV. ESV ska samordna myndigheternas arbete och redovisa resultaten av omfattningsstudierna till regeringen. Den första redovisningen presenterades i april 2023. Varje år ska ESV redovisa en samlad lägesbeskrivning av det arbete som har bedrivits av berörda myndigheter och aktörer för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Myndigheten ska bedöma den totala omfattningen och analysera orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Av redovisningen ska framgå vilka åtgärder som de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna har genomfört och vilken effekt de har fått. Dessutom ska ESV varje år föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska antalet felaktiga utbetalningar.²²⁸

Övriga aktörer

En viktig komponent för att lyckas med att förebygga brott är att arbetet bedrivs i samverkan med berörda aktörer. Aktörerna kan vara både offentliga och privata. Privata aktörer som kan vara betydelsefulla för att förhindra bidragsbrott är till exempel banker och försäkringsbolag som kan bidra med information om undanhållna tillgångar eller felaktiga inkomstuppgifter. Även företag har intresse av att förmåner och stöd inte utnyttjas i felaktiga syften som kan leda till en sned konkurrenssituation och dåliga arbetsvillkor. Andra aktörer som kan bidra till att förebygga bidragsbrott är intresseorganisationer inom till exempel personlig assistans som arbetar för att premiera sunda företag och att rätt bidrag ska gå till rätt person. Det finns ett visst samarbete med andra aktörer för att förebygga bidragsbrott, men vi har inte sett att den sker i någon mer strukturerad och långsiktig form. Inte heller samverkan mellan beslutande aktörer, brottsutredande myndigheter och forskningsinstitutioner verkar vara särskilt utbredd.

²²⁷ 2 a § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

²²⁸ Se till exempel 7–13 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

4.5.3 Regelverkens konstruktion

Den rättsliga regleringen

De förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen regleras i flera olika regelverk, exempelvis socialförsäkringsbalken som gäller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, medan lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. gäller för Migrationsverket. Det är i dessa regelverk som villkoren för olika förmåner och stöd anges, det vill säga vilka krav som ska uppfyllas för att man ska ha rätt till en viss förmån eller ett visst stöd.

Det finns även andra regelverk som har direkt eller indirekt betydelse för förmånerna och stöden. Ett exempel är förvaltningslagen (2017:900) som styr alla förvaltningsmyndigheters handläggning och bland annat reglerar hur ett ärende ska utredas. Det finns specialbestämmelser i respektive myndighets förmåns- eller stödregelverk som kan ha bestämmelser om utredningsbefogenheter. Även bestämmelser om offentlighet och sekretess som reglerar vilka uppgifter myndigheter kan utbyta mellan varandra är intressanta i sammanhanget. Likaså regler om vissa möjligheter att inhämta uppgifter från andra aktörer som exempelvis en bank eller en arbetsgivare aktualiseras. Det finns alltså olika typer av regler som handlar om att utreda eller så långt möjligt säkerställa att förmånen eller stödets materiella villkor är uppfyllda.

Slutligen finns regelverk om att en myndighet på ett formellt plan får hantera vissa personuppgifter inom sin verksamhet och utifrån vissa bestämda ändamål. Samtliga dessa regelverk beskrivs översiktligt nedan.

Brister i regelverkens konstruktion kan öppna upp möjligheter att missbruka välfärdssystemen. I följande avsnitt beskriver vi de risker som tidigare har identifierats och problem med anknytning till regelverkens konstruktion som har framförts till utredningen från beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Flera olika materiella villkor om rätt till förmåner och stöd som förutsätter uppgifter av olika slag

De förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen regleras som nämnts ovan i flera olika regelverk²²⁹ Dessa har villkor som i olika situationer ska vara uppfylla för att enskilda eller företag ska ha rätt till förmånen eller stödet. Till exempel kan ett villkor vara att man ska studera under vissa former och i viss takt. Det kan också vara att man avstår från arbete på grund av att ens barn är sjukt eller att man själv är sjuk. Många förmåner och stöd beräknas utifrån vilka inkomster och utgifter sökanden har, som exempelvis hyra.

På samma sätt grundar sig rätten till vissa förmåner och stöd på uppgifter om andra personer än bara den som ansöker om en förmån eller ett stöd. Det kan exempelvis vara uppgifter om en make eller makas inkomster eller uppgifter om den arbetstid som en assistent har arbetat hos en assistansberättigad. Valfärdssystemen är därför till stor del beroende av en mängd olika uppgifter som påverkar riktigheten i beslut om förmåner och stöd.

Uppgifter från andra myndigheter och aktörer behövs men får bara utbytas ibland

Regelverken om de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen bygger som utgångspunkt på att enskilda ska lämna uppgifter och anmäla ändrade förhållanden, ofta skriftligt och på heder och samvete till den beslutande myndigheten. Det gäller sådana uppgifter som har betydelse för den aktuella förmånen eller stödet.²³⁰ Det gäller dock inte för alla förmåner och stöd. För ekonomiskt bistånd som regleras i 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) finns exempelvis inget krav på att enskilda ska lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden skriftligen på heder och samvete.

²²⁹ Sådana regler om ersättningar, bidrag och pensioner finns bland annat i socialförsäkringsbalken som gäller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. För CSN regleras detta bland annat i studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2017:527) om studiestartsstöd. Migrationsverkets reglering om ekonomiskt stöd för asylsökande finns bland annat i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. För Arbetsförmedlingen regleras detta bland annat i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²³⁰ Detta regleras exempelvis 110 kap. 5 § och 46 § socialförsäkringsbalken, 2 kap. 28 och 29 §§ och 3 kap. 36 och 36 a §§ och 1 kap. 25 och 26 §§ studiestödsförordningen (2000:655) samt 8 och 8 a §§ förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Olika regelverk uttrycker vidare anmälningsskyldigheten för ändrade förhållanden på olika sätt. Vissa är allmänt hållna och talar om att förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen ska anmälas.²³¹ Andra regelverk specificerar vad ändrade förhållanden kan vara. Exempel på sådan reglering finns i socialförsäkringsbalken. Enligt 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken kan anmälningsskyldigheten avse bosättning i Sverige eller utlandsvistelse, bostadsförhållanden, civilstånd, vårdnad och sammanboende med vuxen eller barn, hälsotillstånd, förvärvsarbete i Sverige eller utomlands, arbetsförmåga, inkomstförhållanden, förmögenhetsförhållanden eller utländsk socialförsäkringsförmån. För studiemedel finns reglering bland annat i studiestödsförordningen och CSN har även i sina föreskrifter exemplifierat förhållanden som har betydelse för studiemedel.²³²

I 9 § förvaltningslagen anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts. Enligt 23 § förvaltningslagen ska myndigheter se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Frågan om att ärendena blir tillräckligt utredda handlar om att förverkliga avsikten med den materiella reglering som ska tillämpas i det enskilda ärendet. Det är de faktiska förhållandena som ska bedömas uppfylla kraven i den materiella regeln. Det är beslutsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett förvaltningsärende leder till ett materiellt riktigt beslut. Deras utredningsbefogenheter ska dock inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att de ska kunna utföra sitt uppdrag.²³³

I den mån det finns specialbestämmelser i annan lagstiftning som är tillämplig på verksamheten hos de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, ska enligt 4 § förvaltningslagen de bestämmelserna tillämpas i stället. Det finns flera särskilda utredningsbefogenheter eller utredningsåtgärder i här aktuella välfärds-system. Exempelvis har vissa myndigheter möjlighet att ställa frågor till arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna

²³¹ Se exempelvis 10 kap. 2 § andra stycket förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

²³² Det finns exempel på sådana ändrade förhållanden i studiestödsförordningen. Anmälningsskyldigheten för en studerande som gör uppehåll i studierna på grund av sjukdom, tillfällig vård av barn, vård av närstående eller i samband med att ett barn under 18 år har avlidit framgår av 3 kap. 28, 32 b, 32 e respektive 32 h §§ studiestödsförordningen. Se även 14 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

²³³ *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 147 f.

behövliga uppgifter, om det har betydelse för rätten till en förmån eller ett stöd.²³⁴ Utredningsbefogenheterna skiljer sig dock åt mellan de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna utifrån deras respektive regelverk, men även mellan olika förmåner och stöd i ett och samma regelverk. Även om utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen är generell och gäller för alla beslutande myndigheter, regleras vissa specifika förmåner, stöd och situationer på olika sätt och innebär olika möjligheter att inhämta uppgifter, både när det gäller vilka uppgifter som får begäras in och från vem de kan begäras in.²³⁵

Även om utgångspunkten i de regelverk som styr de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen är att enskilda ska lämna uppgifter om olika förhållanden, finns det i stöd- och förmånsregelverken särskilt reglerade uppgiftsskyldigheter för myndigheter och andra aktörer. Sådana uppgiftsskyldigheter innebär att andra aktörer, oftast myndigheter, ska lämna vissa uppgifter till den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som handlägger en förmån eller ett stöd. Uppgiftsskyldigheten kan både innebära att uppgifter ska lämnas ut ex officio i vissa angivna situationer, regelmässigt eller på begäran av den myndighet som handlägger ersättningen. Ett exempel är att Skatteverket enligt förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till vissa beslutande myndigheter.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kan också vara beroende av uppgifter som förvaras av någon annan än de själva. På samma sätt är de beslutande myndigheterna skyldiga att samverka och samarbeta genom att utbyta olika uppgifter för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. I de fall det inte finns en uttryckligt reglerad uppgiftsskyldighet krävs det för att uppgifter ska få lämnas ut till en annan myndighet att uppgiftslämnandet görs i enlighet med gällande regelverk om sekretess, framför allt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400 OSL).²³⁶

²³⁴ Sådan specialreglering finns exempelvis i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken och 10 kap. 11 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

²³⁵ Se exempelvis 110 kap. 15–29 §§ socialförsäkringsbalken.

²³⁶ Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som, liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen. Därutöver har tillämpningsområdet för offentlighets- och sekretesslagen på det statliga och kommunala området utvidgats genom att vissa organ jämställs med myndighet (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). I utvidgningen omfattas bland annat arbetslöshetskassornas verksamhet avseende prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning.

Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller om det skulle hindra arbetets behöriga gång. Sekretess innebär enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det görs genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt. Sekretess råder mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter enligt 8 kap. 1 och 2 §§ OSL. Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Det kan innebära att olika sekretessbestämmelser gäller hos de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.²³⁷

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter under vissa förutsättningar lämnas ut till andra myndigheter. De bestämmelser som är mest centrala för att lämna respektive inhämta uppgifter som behövs för att motverka bidragsbrott finns i 10 kap. 2, 27 och 28 §§ OSL. Det finns också generella sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter, exempelvis i 10 kap. 1, 2 och 27 §§ OSL.²³⁸

Uppgiftsskyldigheter som beskrivits ovan är sekretessbrytande. De bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är därför ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra att den mottagande myndigheten får de uppgifter som behövs i dess verksamhet. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar nämligen inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.²³⁹

²³⁷ De beslutande myndigheterna omfattas av olika bestämmelser om sekretess i OSL. För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gäller såvitt är av intresse för utredningen 28 kap. 1–5 §§, för CSN 28 kap. 9 §, för Migrationsverket 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 §, för Arbetsförmedlingen 28 kap. 11–12 a §§, för kommunerna 26 kap. 1 § och för arbetslöshetskassorna 2 kap. 4 § och 28 kap. 13 §.

²³⁸ *Regeringens proposition med förslag till sekretesslag m. m.*, prop. 1979/80:2 del A, s. 91.

²³⁹ Det finns bestämmelser som anger att 10 kap. 28 § första stycket OSL inte ska tillämpas i vissa fall. Det gäller bland annat uppgifter som erhållits genom internationella avtal och som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § OSL.

Även stöd för att få behandla personuppgifter krävs

Det avgörande för att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska kunna fatta korrekta beslut och motverka bidragsbrott är ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag. Möjligheterna att skaffa sig ett sådant beslutsunderlag påverkas även av regler om personuppgiftsbehandling i och med att det aktualiserar frågan om uppgifter avseende enskilda. Även om en myndighet får inhämta vissa uppgifter från en annan aktör är det viktigt att säkerställa att det finns stöd för att behandla personuppgifter, både vid överföringen av uppgiften och vid senare behandling av uppgifterna hos myndigheten. På samma sätt kan olika åtgärder som en beslutande aktör behöver vidta i ärenden och vid kontroll handla om behandling av personuppgifter. Även förandet av register aktualiserar regler om personuppgiftsbehandling. Dataskyddsregleringen är avgörande för att kunna göra avvägningar mellan integritetsskyddet och andra motstående intressen. Nedan redogörs översiktligt för den rättsliga regleringen kring dataskydd.

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Rättigheterna är också grundlagsskyddade.²⁴⁰ I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionens, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgan är bindande för både EU:s institutioner och medlemsstaterna vid tillämpning av unionsrätten. I artikel 8 anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har vidare rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler följs.

Var och en har vidare, enligt artikel 8 i Europakonventionen, rätt till respekt för bland annat sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med

²⁴⁰ 2 kap. 19 § regeringsformen.

hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landet ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det är inte åtgärdens huvudsakliga syfte utan vilken effekt den har som är avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning.

Dataskyddsförordningen

Sedan 2018 är EU:s dataskyddsförordning²⁴¹ grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU och i Sverige. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig, vilket innebär att dess bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser.²⁴²

Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register och omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet.²⁴³ Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer och inte heller sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets²⁴⁴ tillämpningsområde, se nedan.²⁴⁵

I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

²⁴¹ 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. Förordningen brukar också kallas GDPR.

²⁴² Artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁴³ Se även artikel 4.

²⁴⁴ 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 (dataskyddsdirektiv). Dataskyddsdirektivet har i svensk rätt genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177).

²⁴⁵ Utlämnade av uppgifter kan enligt författningarna ske på olika sätt. Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av begreppen finns inte och det tar bara sikte på formen för utlämnandet.

(dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt av de registerförfattningar²⁴⁶ som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling. Syftet med sådan reglering är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt beakta behovet av skydd för enskildas personliga integritet. Bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas har en viktig roll i registerförfattningarna. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten.

Brottsdatalagen

Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheters brottsbekämpande verksamhet regleras i dataskyddsdirektivet som antogs samtidigt som dataskyddsförordningen. Dataskyddsdirektivet har genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177). Lagen är en ramlag och gäller vid behandling av personuppgifter som utförs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Brottsdatalagen är subsidiär i förhållande till myndigheternas registerförfattningar.

Brottsdatalagen kompletteras av flera olika registerförfattningar som anpassats efter de olika behöriga myndigheternas behov, exempelvis lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och tillhörande förordningar. I registerförfattningarna finns bestämmelser om åtgärder för att skydda personuppgifter, däribland bestämmelser om begränsning av tillgång till personuppgifter, sökbegränsningar och sätt för elektroniskt utlämnande.

Tidigare identifierade problem med regelverkens konstruktion

Välfärdssystemens regelverk har flera inbyggda brister som orsakar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Kunskapen om bristerna har funnits under lång tid. Nedan beskriver vi de problem som tidigare har

²⁴⁶ Se exempelvis 114 kap. socialförsäkringsbalken, studiestödsdatalagen (2009:287), utlänningsdatalagen (2016:27), lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknads-politiska verksamheten och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

lyfts fram av olika utredningar. En mer omfattande genomgång om tidigare utredningar på området återfinns i kapitel 4 i vårt delbetänkande.²⁴⁷

Tidigare utredningar

I *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen*, SOU 2008:74, konstaterades att de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar var lämnandet av felaktiga uppgifter om inkomst, förmögenhet, bostad och förmåga. De främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar var felaktiga uppgifter från den sökande och brister i myndigheternas handläggning och kontroll.²⁴⁸ Enligt delegationen krävdes det samordning mellan departementen inom Regeringskansliet för att genomföra regeländringar i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Vid en genomgång av de förslag till regeländringar som myndigheterna tidigare hade gjort, föreföll det som att många förslag inte åtgärdats på grund av att de berört mer än ett departement. Delegationen ansåg att samordningen mellan departementen måste förbättras avsevärt.²⁴⁹ Utredningen konstaterade också att det fanns mycket kunskap om vad som kan orsaka felaktiga utbetalningar men att denna kunskap behövde tas tillvara när nya välfärdssystem utformas eller befintliga system ändras. Delegationen föreslog därför riktlinjer som skulle användas i sådant syfte.²⁵⁰

I *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, konstaterades att ett övergripande kännetecken för brottsligheten var att den inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Ett annat sådant kännetecken var att brottsligheten utnyttjade svagheterna i den materiella lagstiftningens konstruktion. Ofta var det fråga om höga belopp, ersättning som mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer var inblandade i de brottsliga uppläggen. Det förekom även olika typer av internationella kopplingar i denna typ av brottslighet.

²⁴⁷ SOU 2022:37, s. 95 f.

²⁴⁸ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Varför blir det fel? Orsakerna till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, rapport 5.

²⁴⁹ SOU 2008:74, s. 211.

²⁵⁰ SOU 2008:74, s. 16 f.

Beslutsunderlaget hos de utbetalande aktörerna bedömdes också utgöra en riskfaktor. Förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter var inte ändamålsenliga och väl avvägda och det fanns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blev felaktiga eftersom de fattas på felaktiga beslutsunderlag. De utbetalande aktörerna hade olika rättsliga förutsättningar för att kunna kontrollera uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar. Regelverken kring förfarandet vid handläggningen var dessutom i vissa fall svåröverskådligt och splittrat. För att åstadkomma ett tydligare och mer enhetligt regelverk föreslog utredningen att det skulle tillsättas en ny utredning med uppdrag att se över förutsättningar för en gemensam förfarandelag vid handläggningen av ärenden om ersättning från välfärdssystemen. Det framhölls vidare att det tydligt behövde framgå av instruktionerna för de beslutande myndigheterna att de ska vidta kontroller för att minska riskerna för felaktiga beslut och utbetalningar. För att detta skulle få genomslag fanns det behov av att ge aktörerna ändamålsenliga och tydliga förutsättningar att behandla personuppgifter.²⁵¹

Även i *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, bedömdes välfärdssystemens utformning vara en viktig orsak till felaktiga utbetalningar. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion bedömdes lägga grunden för myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Utredningen såg att risken för felaktiga utbetalningar ökade när flera myndigheter hade ansvar för ett ersättningssystem och när företag eller andra externa aktörer var involverade. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar bedömdes ligga i att säkerställa att uppgifter som läggs till grund för beslut och utbetalningar är korrekta. Delegationen föreslog att en stödfunktion skulle inrättas och att ett stödmaterial skulle tas fram med syfte att minimera felaktiga utbetalningar och överutnyttjande när nya regler införs eller befintliga ändras.²⁵²

²⁵¹ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, s. 24 f.

²⁵² SOU 2019:59, s. 20 f. och 170 f.

Behov av åtgärder som har lyfts till utredningen

De tillfrågade aktörerna har även utöver problemen med anknytning till regelverken reflekterat över vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med problemen. Vi sammanfattar dessa nedan och ger några exempel.²⁵³

Egenrapporterade uppgifter bör undvikas eller alltid vara möjliga att kontrollera mot annan källa

Villkor som inte går att kontrollera på ett tillfredsställande sätt bör undvikas i regelverken. Utgångspunkten bör vara att villkor i möjligaste mån ska bygga på uppgifter som direkt och helst elektroniskt kan kontrolleras mot oberoende källor, exempelvis myndigheter. I de fall villkor ändå behöver bygga på uppgifter från en enskild, bör dessa i möjligaste mån kompletteras med villkor som går att kontrollera.

Som exempel bör lagstiftningen basera fler förmåner på historiska inkomster snarare än uppskattade framtida inkomster som inte är möjliga att kontrollera eller fastställa förrän i efterhand. Ett annat exempel är att tillämpa schablonbelopp för reseersättning till enskilda som behöver resa till annan ort för att gå på anställningsintervju eller delta i program, till skillnad från dagens modell med att skicka in kvitton för att styrka kostnaden för resa.²⁵⁴ I *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, SOU 2020:37, föreslås en arbetslöshetsförsäkring som baseras på inkomster i stället för arbetad tid. Det är ett exempel på villkor som kan innebära att beslutsunderlaget blir lättare att kontrollera.²⁵⁵

Det finns särskilda svårigheter med att kontrollera uppgifter som bygger på den enskildes egen uppfattning eller uppskattning av sitt hjälpbehov. En lösning som har lyfts fram är att det skulle ställas krav på särskilda läkarintyg eller liknande till grund för ett beslut om personlig assistans.

²⁵³ Avsnittet är en sammanställning av skrivelser från Sveriges a-kassor den 7 november, Polismyndigheten den 2 november, Pensionsmyndigheten den 4 november, Migrationsverket den 7 november, Försäkringskassan den 4 november, Ekobrottsmyndigheten den 6 november, CSN den 4 november, Brå den 2 november samt Arbetsförmedlingen den 4 november samt skrivelser från de åtta kommunerna Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Karlstad, Norrköping, Örebro och Lysekil i oktober–november 2022.

²⁵⁴ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/ersattning-for-resekostnader>. Hämtat 2023-07-17.

²⁵⁵ *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, SOU 2020:37, s. 27 f.

Att hämta in uppgifter från andra aktörer måste i många fall göras på ett för handläggningen omständligt och krångligt sätt, ofta genom kontakter med aktören via telefon eller e-post. Det finns därför behov av automatisk överlämning av uppgifter mellan aktörerna. I första hand skulle detta behov tillgodoses genom att relevanta uppgifter hämtas elektroniskt från andra myndigheter. Denna möjlighet skulle kunna byggas in i handläggningssystemen och uppgifterna vara tillgängliga direkt i systemet. På så sätt skulle uppgifter om den sökande inhämtas och verifieras vid beslutstillfället och enbart behöva godkännas av den enskilde. I de fall det för en förmån finns ett elektroniskt ansökningsförfarande, där en identifierad och inloggad sökande fyller i en ansökan på myndighetens webbplats, skulle möjligheten kunna byggas in redan i ansökan. Uppgifter kan då under tiden ansökan genomförs hämtas in från andra myndigheter och efter kontroll av den sökande automatiskt föras in i ansökansformuläret. På så sätt kan risken för att den sökande lämnar felaktiga uppgifter eller utlämnar uppgifter i sin ansökan minimeras, och efterföljande felaktiga beslut förebyggas. En sådan tidig användning av uppgifter kan kräva ändringar i bestämmelser om uppgiftsskyldigheter, registerlagstiftning och sekretessbestämmelser.

Löpande följa utvecklingen och anpassa lagstiftningen efter den

De beslutande myndigheterna menar att det är viktigt att kontinuerligt se över och utvärdera befintliga regelverk utifrån perspektivet att försvåra och förhindra bidragsbrott. Eftersom välfärdssystemen är ett sammanhängande system är det mest ändamålsenligt att identifiera de övergripande och gemensamma riskerna för brottsliga angrepp på välfärdssystemen och föreslå åtgärder utifrån ett sådant synsätt. När förslag till nya regelverk tas fram bör lagstiftaren ha samma utgångspunkt.

Ett praktiskt exempel är att CSN har identifierat vissa tydliga risker kopplade till möjligheten att i vissa fall få studiemedel utbetalda i förskott. Dessa risker avser CSN att åtgärda genom justeringar i myndighetens föreskrifter. Inom ramen för MUR-samverkan finns en pågående arbetsgrupp för Crime proofing. Crime proofing är en teoretisk modell som kan användas för att i förlängningen säkra lagstiftning från oönskade konsekvenser, i det här fallet missbruk av offentliga medel.

Metoden ger en tydligare bild av regelmässiga brister eller nödvändiga svagheter i regelverk som behöver pareras genom åtgärder.²⁵⁶

Sekretess och personuppgiftsbehandlingen behöver ses över

Tillfrågade aktörer har framfört att sekretess mellan myndigheter behöver slopas. Ett stort hinder för myndigheter att kunna utreda misstänkta bidragsbrott och felaktiga utbetalningar är att en myndighet inte får lämna ut uppgifter om en individ till en annan myndighet förutom under vissa särskilda förhållanden. Möjligheten att återgå till tidigare ordning då sekretess mellan myndigheter inte var grundprincip bör enligt flera aktörer ses över. Med anledning av att dataskyddsförordningen reglerar hanteringen av personuppgifter har behovet av sekretess mellan myndigheter förändrats. Som en åtgärd föreslås av tillfrågade aktörer att samtliga myndigheters registerförfattningar ses över så att de blir ändamålsenliga för att upptäcka och stoppa felaktiga utbetalningar. En sådan genomgång bör inte begränsas till endast beslutande myndigheter utan även innefatta myndigheter som hanterar uppgifter som kan ligga till grund för felaktiga utbetalningar hos annan myndighet.

Härutöver framförs att kvalitén i den information som registreras hos ”grindvakter” i välfärdssystemet som till exempel Skatteverket, Bolagsverket och Migrationsverket behöver säkerställas.

Enklare regelverk behövs

Myndigheterna har även nämnt att det behövs åtgärder för att motverka att enskilda gör fel av okunskap, språkförbistring, stress, slarv eller liknande. En sådan åtgärd kan vara förenklad förmånslagstiftning.

Åtgärder har föreslagits men tar lång tid att genomföra

Sedan 2008 då Delegationen mot felaktiga utbetalningar presenterade sina förslag har alltså diskussionen varit levande om att regelverkens utformning är en orsak till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Regeringen har genom åren tillsatt flera utredningar på området. En

²⁵⁶ Skrivelse från Brå den 7 mars 2023.

mängd förslag har lämnats och några har också genomförts (se ovan). Det finns dock andra förslag med anknytning till regelverken som är av intresse och som ännu inte har genomförts. Några av dessa beskrivs därför nedan.

Tidigare förslag som inte har genomförts

I SOU 2008:74 föreslogs att regeringen skulle fastställa riktlinjer för utformningen av välfärdssystem som skulle säkerställa att risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen minimeras. Motiven till förslaget var att när nya välfärdssystem införs eller ändras ansågs det viktigt att beakta möjligheten att på ett kostnadseffektivt sätt kontrollera de uppgifter som ligger till grund för ersättningen. Det bedömdes att enkelhet och tydlighet i regelverk måste eftersträvas. Utifrån den kunskap som delegationen hade om felaktiga utbetalningar sammanställdes följande elva punkter:

- Bestämmelserna ska vara enkla att förstå såväl för den sökande som för handläggaren. Det ska vara möjligt för den sökande att själv förstå vilka uppgifter som ska lämnas och när ersättningen är rätt.
- Utbetalning bör göras i efterskott (med undantag från ekonomiskt bistånd från kommunerna).
- För inkomstbaserade ersättningar bör ersättningen baseras på historiska inkomster.
- Ersättningen bör vara skattepliktig.
- Uppgifter som ska ligga till grund för ersättning ska vara noggrant definierade och enkla att kontrollera.
- För bosättningsbaserade ersättningar bör folkbokföringsadressen gälla som grund för ersättning.
- Inkomstbegrepp, boendebegrepp och tidsbegrepp bör så långt det är möjligt vara enhetligt utformade mellan olika välfärdssystem.
- Automatiska kontroller med direktåtkomst bör vara möjliga.
- Om ansvaret är delat mellan två eller flera organisationer ska ansvarsfördelningen, inklusive kontrollansvaret, klargöras.

- Kostnaden för kontroller vid reformer (nya välfärdssystem eller ändringar i befintliga välfärdssystem) ska beaktas.
- Bestämmelser om återkrav och sanktioner bör ha en enhetlig utformning inom alla välfärdssystem.

Utredningen föreslog att punkterna skulle utgöra riktlinjer för utformning av nya välfärdssystem, men förslaget har inte lett till någon åtgärd.

I SOU 2019:59 föreslogs att ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen med tillhörande kansli skulle inrättas hos ESV. Rådet skulle bland annat ge stöd till regelgivare vid konsekvensanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid nya eller ändrade regler.²⁵⁷ Brå föreslog skulle få i uppdrag att leda ett arbete med att, tillsammans med rådets kansli, ta fram ett särskilt stödmaterial som kunde användas för att minimera felaktiga utbetalningar och överutnyttjande när nya regler införs eller befintliga ändras. Syftet var att skapa förutsättningar för adekvata kontrollmöjligheter och att minimera felaktigt uppgiftslämnande och andra risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Materialet ansågs också kunna användas för att analysera befintliga regelverk där risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande är väsentliga för att kunna verkställa relevanta förebyggande åtgärder. Stödmaterial skulle särskilt uppmärksamma effektiva förebyggande åtgärder och andra relevanta skyddsfaktorer som skulle stärka välfärdssystemens förmåga att stå emot bidragsbrott och överutnyttjande.²⁵⁸ Rådet inrättades 2021 och regleras i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget från utredningen om att en av rådets uppgifter skulle vara att stödja regelgivare vid konsekvensanalyser vid nya eller ändrade regler infördes inte i förordningen. Något uppdrag har ännu inte getts till Brå i enlighet med förslaget.

²⁵⁷ SOU 2019:59, s. 170 f.

²⁵⁸ SOU 2019:59, s. 207 f.

Fara för att kända problem byggs in i nya regelverk

Som närmare behandlats är problemen med regelverkens utformning kända och har varit det över tid. Åtgärder har föreslagits och några av dessa har genomförts. Ändå tycks det finnas svårigheter med att använda den kunskap som finns om problemen och omsätta den i praktiken. För att belysa detta görs här ett nedslag gällande nya stödformer som har tagits fram.

Coronastöden

I *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset – Slutrapport*, Ds 2020:28 konstaterades att för att förhindra missbruk av statens medel behöver de ordinarie systemen rustas upp så att det finns en robust grund att stå på när landet nästa gång befinner sig i en krissituation. För att det ska finnas en förmåga och beredskap att i kris hantera nya krävande stöd krävs det flexibilitet i normgivningsprocessen. En förutsättning är att det under normala förhållanden finns robusta regelverk på plats som styr förmåner och stöd från välfärdssystemen och andra statliga ersättningsystem. Skyddet av välfärdssystemen behöver prioriteras och arbetet bör påskyndas. Några av de slutsatser som utredaren drog och som har bäring på vårt uppdrag är följande:

- System för bidrag och stöd måste vara robusta under normala förhållanden.
- Risker för kriminella angrepp mot nya stödåtgärder måste synliggöras i konsekvensanalyser i samband med att stödåtgärder arbetas fram.
- Alla stödåtgärder som redan har införts måste följas upp och utvärderas för att skaffa kunskap och erfarenhet för framtiden. Nya stödåtgärder behöver följas upp och utvärderas löpande.
- Myndigheterna måste ges reella möjligheter att före utbetalning utföra effektiva kontroller av den som ansöker om stöd.

- Det behövs ett nära samarbete mellan beslutande och brottsbekämpande myndigheter redan vid framtagandet av nya ansökningsprocesser för att motverka brottsliga angrepp.
- Arbetet i Regeringskansliet med åtgärder mot fusk med välfärdsystemen måste samordnas mellan departementen.²⁵⁹

Former och process vid framtagande av nya regelverk och översyn av befintliga

Det finns gällande former och processer för hur nya och ändrade regelverk ska tas fram och dessa beskrivs översiktligt i detta avsnitt. Vi tittar även närmare på ett förslag om en ny förordning som syftar till att skapa bättre konsekvensutredningar. Vi gör slutligen en utblick till Danmark för att se hur de arbetar med att ta fram regelverk eller ändringar i regler inom sina välfärdssystem.

Regeringen kan tillsätta utredningar, genomföra egna utredningar eller ge uppdrag

Innan regeringen lägger fram ett lagförslag i form av ny lagstiftning eller ändrad befintlig lagstiftning tillsätts ofta en särskild utredare eller en kommitté, som får i uppdrag att utreda en viss fråga. Resultatet samlas i en rapport som kallas betänkande och som publiceras i serien Statens offentliga utredningar, SOU.²⁶⁰ Regeringen kan även utreda en fråga inom Regeringskansliet. Slutsatser i en sådan utredning och förslag kan sedan publiceras i Departementsserien (Ds). Ibland publiceras de i Regeringskansliets promemoriaformat.²⁶¹

Regeringen kan också ge statliga myndigheter i uppdrag att utreda olika frågor. Det kan till exempel handla om att utreda effekterna av lagar och regler. Resultatet kan sedan användas som underlag för regeringens arbete. Det genomförs oftast i form av särskilda regeringsuppdrag eller som uppdrag i regleringsbrev. CSN:s uppdrag i regleringsbrevet för 2022 om att ta fram en handlingsplan för att motverka

²⁵⁹ Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya Coronaviruset – Slutrapport, Ds 2020:28, s. 7 f.

²⁶⁰ www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/. Hämtat 2023-07-17.

²⁶¹ www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/. Hämtat 2023-07-17.

fusk och felaktiga utbetalningar av det nya omställningsstudiestödet är ett exempel på det senare.

Myndigheter kan göra en hemställan till regeringen

En hemställan är ett förslag som en myndighet, oftast på eget initiativ, tar fram till regeringen. Vanligtvis handlar det om ändringar i lagar eller förordningar som myndigheten ser behov av. Sådana hemställan har exempelvis lämnats av Försäkringskassan gällande ändringar i 110 kap. respektive av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gällande ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken, se avsnitt 9.4.1.²⁶²

Det finns ingen uttrycklig reglering av i vilka situationer en hemställan ska göras eller vad en hemställan ska innehålla, utan det är i första hand upp till myndigheterna att bestämma. Det kan exempelvis vara aktuellt om det finns hinder i lagstiftningen som innebär att en myndighet inte kan fullgöra sina i författning reglerade uppdrag, som regeringen bör uppmärksammas på. Det kan också handla om att myndigheter vill uppmärksamma regeringen på behov av regeländringar för att täppa till eventuella luckor i lagstiftningen eller andra oönskade effekter som lagstiftaren inte förutsett eller haft möjlighet att förutse.

Kommittéförordningen

Kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag tillämpar kommittéförordningen (1998:1474). Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller normalt också särskilda utredare. Förordningen reglerar bland annat vilka som ska medverka i kommittén, hur uppdraget ska redovisas och hur ett betänkande ska utformas. Om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, ska enligt 15 § konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. När förslag till nya eller ändrade regler lämnas, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Beskrivningarna ska motsvara de krav på innehållet i konsekvens-

²⁶² Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken*, 18 maj 2020, dnr 6346-2020 samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens, *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, dnr FK 2020/001747 och Pensionsmyndighetens dnr VER 2020-180.

utredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning

Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning gäller enligt 1 § för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten enligt 4 § 1 i förordningen så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen ska enligt 6 § innehålla:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt 11 § i förordningen ska Tillväxtverket och ESV svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen.

Regelrådet

Regelrådet har till uppgift att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag. Rådets uppgift är att granska konsekvensutredningar och yttra sig över om dessa uppfyller de krav som ställs enligt 6 och 7 §§ i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Om ett författningsförslag kan få effekter av betydelse för företag ska departement och myndigheter skicka förslaget och den tillhörande konsekvensutredningen till Regelrådet.²⁶³

Regelrådet har även till uppdrag att på begäran från departement bistå med att granska konsekvensutredningar på förslag från EU som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige. Rådet ska i dessa fall lämna en rekommendation om en svensk konsekvensutredning bör upprättas och vad den i så fall bör innehålla.²⁶⁴

Regelrådet, som är en stödfunktion vid framtagande av regler, inrättades 2008 som ett led i regeringens arbete med regelförenkling för företag. Med regelförenkling avsågs ett arbete med att ta fram enkla, kostnadseffektiva och ändamålsenliga regler som skulle skapa bra ramvillkor för företagen. Kärnan i arbetet skulle vara att utforma regler, processer och förfaranden så att de är bättre anpassade till företagens villkor och verklighet. Bakgrunden var att erfarenheter från andra länder hade visat att en oberoende granskning av tillkommande regler minskar onödigt regelkrångel.

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Ledamöterna i regelrådet utses av regeringen. Rådet består av en ordförande och fyra ledamöter som alla ska ha goda kunskaper i regelförenklingsfrågor. Regelrådets yttranden tillgängliggörs på deras webbplats och varje år redovisar Regelrådet till regeringen hur arbetet har gått. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut.²⁶⁵ Rådet har stöd från Tillväxtverkets avdelning Förenkling.²⁶⁶

Varje år i februari publicerar Regelrådet sin årliga granskningsrapport. Där redovisas rådets granskning av de konsekvensutredningar som offentliga utredningar, regeringen och statliga myndigheter är skyldiga att genomföra när det lämnas förslag om nya eller ändrade regler för företag.

²⁶³ 1–3 §§ förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet.

²⁶⁴ 17 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

²⁶⁵ 17–19 §§ förordningen med instruktion för Tillväxtverket.

²⁶⁶ www.regelradet.se/om-regelradet-granskning/verksamhet/. Hämtat 2023-07-17.

Kommittéhandboken

Kommittéhandboken Ds 2000:1, innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet. Syftet med handboken är att effektivisera kommittéväsendet och säkerställa en hög kvalitet i underlag för regeringens och riksdagens beslut som kommittéernas betänkanden utgör.²⁶⁷

En nödvändig del i utredningsarbetet är en ordentlig kartläggning av vilka ekonomiska och andra konsekvenser som ett genomförande av kommitténs förslag får. Detta regleras i 14–16 §§ kommittéförordningen. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet ska enligt 15 § kommittéförordningen dessa konsekvenser anges i betänkandet. Som framgår av handboken är dock utgångspunkten att det är konsekvenser för brottsligheten i stort som ska beskrivas. Brottsnivån i samhället avgörs av hur många personer som bryter mot lagen och hur ofta de gör det. Det beror bland annat på hur många tillfällen till brott det finns i samhället och hur den sociala kontrollen, såväl den formella som den informella, fungerar. Vilka brott som begås och hur många brott som begås är därför beroende av hur samhället är organiserat och hur människors vardagsliv är inrättat. Detta innebär också att det finns stora möjligheter att förebygga brott, till exempel genom planering av bostadsområden, arbetsplatser och skolor, genom nya ekonomiska system eller produkter eller genom beslut inom arbetsmarknadspolitiken och bostadspolitiken. På så sätt kan marginalisering, utslagning och segregation minskas och möjligheterna till informell social kontroll öka samtidigt som tillfällena till brott minskar. Det är mer lönsamt att förebygga brott än att försöka reparera skadan när den väl har inträffat. Det är därför viktigt att varje kommitté noga överväger vilka konsekvenser ett genomförande av kommitténs förslag kan få för brottsligheten.²⁶⁸

²⁶⁷ *Kommittéhandboken*, Ds 2000:1.

²⁶⁸ Ds 2000:1, s. 62 f.

I avsnitt 7.4 i kommittéhandboken finns detaljerat stöd i form av riktlinjer för analyser av konsekvenser för brottsligheten. Till stöd för analysen som ska göras finns en checklista med följande frågor:

- Påverkar förslagen antalet tillfällen till brott?
 1. Påverkar förslagen den ansträngning som krävs av en potentiell gärningsman för att genomföra ett brott?
 2. Påverkar förslagen risken som den potentiella gärningsmannen utsätter sig för om han begår ett brott?
 3. Påverkar förslagen den potentiella gärningsmannens utbyte eller vinst av brottet?
 4. Påverkas utrymmet för bortförklaringar?
- Påverkas antalet gärningsmän?
 1. Påverkas antalet situationer där det finns både motiverade gärningsmän och ”lämpliga” offer eller objekt utan att det finns tillräcklig kontroll?
 2. Påverkas antalet kriminaliserade handlingar?
 3. Påverkas möjligheterna till ett effektivt brottsförebyggande arbete?²⁶⁹

Kommittéhandboken ses för närvarande över och en ny version är planerad att publiceras under 2024.

Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete

Integritetsskyddsmyndigheten har tagit fram en vägledning för integritetsanalys. Vägledningen riktar sig främst till de som tar fram författningsförslag som innebär att personuppgifter behandlas, till exempel inom Regeringskansliet, offentliga utredningar eller myndigheter. Den ger också stöd till de som skriver kommittédirektiv eller andra typer av uppdragsbeskrivningar som rör författningsändringar eller att ny reglering tas fram. Syftet med vägledningen är att bidra till ökad kvalitet i lagstiftningsarbetet.²⁷⁰

²⁶⁹ Ds 2000:1, s. 62 f.

²⁷⁰ www.imy.se/nyheter/imy-publicerar-vagledning-for-integritetsanalys/. Hämtat 2023-07-17.

Bättre konsekvensutredningar, Ds 2022:22

I promemorian *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22, föreslår regeringen att det införs en ny förordning om konsekvensutredning (konsekvensförordningen). Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Syftet är att göra det lättare för de som upprättar, tar emot och stödjer arbetet med konsekvensutredningar att förstå vad en sådan bör innehålla. Bakgrunden är att det återkommande riktats kritik mot de konsekvensutredningar som ligger till grund för offentligt beslutsfattande i Sverige, bland annat från Riksrevisionen, Statskontoret och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

I promemorian konstaterar regeringen att det finns flera utmaningar med att åstadkomma konsekvensutredningar som håller hög kvalitet. Ett av problemen är att regelverken om konsekvensutredningar upplevs som krångliga eftersom kraven är många, detaljerade och finns utspridda i flera förordningar. Ytterligare en utmaning är att konsekvensutredningar inte alltid används i samband med utformningen av ett förslag eller ett beslut. Exempelvis tas konsekvensutredningar i statliga utredningar ofta fram sent i processen, när utredaren redan hunnit landa i ett förslag, snarare än som ett verktyg för att välja den mest ändamålsenliga åtgärden.²⁷¹

Det konstateras även att det är komplicerat, och förenat med stor osäkerhet, att ta fram konsekvensutredningar som allsidigt belyser vilka konsekvenser för samhället en eller flera åtgärder kan få. För närvarande saknas ett ändamålsenligt stöd till de som gör en konsekvensutredning.

Den föreslagna konsekvensförordningen innehåller nya och förtydligade krav på vad konsekvensutredningar ska innehålla. Syftet är bland annat att säkerställa att konsekvensutredningar påbörjas tidigt och att de blir en integrerad del i processen med att ta fram förslag till lagstiftning. Genom den nya regleringen uppställs vidare krav på att utvärdering och uppföljning ska planeras redan när en åtgärd utformas. Det blir även tydligare att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter. Det tydliggörs också att konsekvensutredningar ska utgå från ett helhetsperspektiv, där konsekvenser för samhällets aktörer beskrivs och beräknas.

²⁷¹ *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22, s. 9 f.

För att leva upp till de nya kraven lämnas även förslag om att vissa statliga myndigheter ska bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning gällande konsekvensutredningar. ESV föreslås få i uppgift att koordinera detta arbete. En central del i deras arbete blir att tillhandahålla vägledning om vilka samhällsområden som bör beaktas i en konsekvensutredning och hur omfattade en konsekvensutredning bör vara i olika fall.²⁷²

Erfarenheter från Danmark

Vi har skickat ut frågor till flera länder om hur de arbetar brottsförebyggande. Frågorna har bland annat handlat om hur länderna arbetar med att ta fram ny och ändrad lagstiftning inom välfärdsområdet. I detta avsnitt redovisas några exempel på hur sådan lagstiftning tas fram som vi hämtat från det svar som inkommit från Danmark.

I Danmark läggs stor vikt vid hur lagstiftningen utformas som en åtgärd för att förhindra missbruk av välfärdssystemen. Vid framtagning av ny lagstiftning eller vid ändringar av befintlig lagstiftning finns generellt ett fokus på regelverkens uppbyggnad, sammanhållning och möjlighet till yttre påverkan på lagstiftningen. Där kartläggs de konsekvenser av ett lagförslag så tidigt som möjligt i processen och det finns sju principer för vad som benämns som digitaliseringsklar lagstiftning. En av dessa principer handlar om att förebygga fusk och fel och som beskrivs enligt följande:

- Redan vid förberedelse av lagstiftningen bör det tas höjd för möjlig efterföljande kontroll och förebyggande av fusk och fel.
- Lagstiftningen bör utformas så att den möjliggör effektiv it-användning för kontrolländamål genom att med hjälp av offentliga register kunna kontrollera om uppgifter är korrekta.
- Det bör samtidigt tas ställning till om lagstiftning ökar möjligheterna för fusk och i förekommande fall hur kontrollen kan inriktas på dessa risker, så kallade riskbaserade kontroller.
- Om personuppgifter behandlas i kontrollsyfte ska sådan personuppgiftsbehandling följa dataskyddsförordningens regler.

²⁷² Ds 2022:22, s. 9 f.

När lagstiftning tas fram används följande checklista:

- Finns det rätt att inhämta och behandla relevanta uppgifter från offentliga register med syfte att förebygga fusk och fel?
- Används digitala möjligheter för att kontrollera eller vidimera uppgifter i offentliga register före utbetalning av offentliga medel?
- Är lagstiftningen utformad så att eventuella processkrav inte hindrar effektiv it-användning i samband med kontroll?²⁷³

²⁷³ Skrivelse från Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering den 8 december 2022.

5 Attityder till uppgiftsinhämtning

5.1 Inledning

De välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen innehåller en mängd olika bidrag, ersättningar, pensioner och lån till enskilda och företag som administreras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.¹ För att rätt ersättning ska gå till rätt person eller företag krävs ett korrekt beslutsunderlag. De vanligaste orsakerna till att det förekommer bidragsbrott och felaktiga utbetalningar är att enskilda lämnar fel uppgifter om exempelvis inkomst, bostads-, arbets- och familjeförhållanden och inte anmäler ändrade förhållanden. De beslutande aktörerna har ett stort behov av att få in korrekta uppgifter och har önskemål om att ta in fler uppgifter från andra än den enskilde. Med andra avses här bland annat andra myndigheter, banker, förskolor, skolor, hyresvärdar, vårdgivare och försäkringsbolag. En ökad digitalisering och förväntan från samhället om snabb service och effektivitet är också omständigheter som talar för att fler uppgifter behöver kunna delas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Regelverken bygger i stora delar på att den enskilde ska lämna uppgifter på heder och samvete. Denna reglering kan delvis motiveras av en önskan att värna den personliga integriteten och motverka att känslig information sprids. Generellt har svensk lagstiftning ett starkt skydd av enskildas personlig integritet i form av regler om dataskydd och sekretess.

Det är allmänheten som både är mottagare och finansiär av de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Attityder, vare sig de är våra egna eller omgivningens, påverkar oss som individer och vårt sätt att agera. Attityder som delas av flera har stor påverkan på samhället

¹ I bidragsbrottslagen (2007:612) används ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som samlingsnamn för bidrag, ersättningar, pensioner och lån till enskilda och företag.

i stort och kan bidra till trendbrott och att samhällsutvecklingen drivs åt ett visst håll. Det är därför viktigt att känna till och vara medveten om vilka attityder som finns, för att ha en beredskap för den framtida riktningen.²

Åtgärder för att påverka enskildas attityder och deras vilja att göra rätt kan vidtas för att förebygga bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Sådana åtgärder har till syfte att individer redan innan de fyller i en ansökan eller anmäler ändrade förhållanden, har motivation och vilja att det ska bli rätt. Det är bättre att hämta in uppgifter och kontrollera enskildas uppgifter före en utbetalning eller ett beslut, i stället för att rätta till dem efter en utbetalning. Hur allmänheten uppfattar sina skyldigheter att lämna korrekta uppgifter till myndigheter och hur de ser på de beslutande aktörernas utredningsmöjligheter kan påverka viljan eller strävan hos individer att göra rätt. Enskildas attityder kan spela roll för intresseavvägningen mellan vilka uppgifter som ska få hämtas in från andra aktörer i förhållande till hur integritetskränkande den enskilde upplever ett sådant inhämtande.

Det finns undersökningar som delvis har granskat allmänhetens attityder till utökad inhämtning av uppgifter. Frågorna har ställts på en övergripande nivå och ger därför ingen vägledning i hur allmänheten ser på att de beslutande aktörerna inhämtar uppgifter och hur långt en utökad uppgiftsinhämtning bör sträcka sig. Vi har valt att genomföra en attitydundersökning med betoning på dessa frågor. Huvudfrågeställningen är var gränsen går för vilka uppgifter som allmänheten upplever att det är acceptabelt att beslutande aktörer inhämtar från andra aktörer.

Vid tolkning av statistik från attitydundersökningar bör man vara medveten om att det är ett förenklat sätt att beskriva verkligheten. Statistik om attityder kan inte spegla verkligheten från alla aspekter. Om attitydundersökningar genomförs, används och tolkas på rätt sätt, kan de utgöra ett bra hjälpmedel för att få kunskap om allmänhetens attityder i olika frågor.³

I detta kapitel inleder vi med en kort genomgång av vad tidigare attitydundersökningar har visat (avsnitt 5.2). Därefter följer en redovisning av den attitydundersökning (avsnitt 5.3) och de kompletterande djupintervjuer (avsnitt 5.4) som har genomförts. Avslutningsvis

² Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007, *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*, rapport 6, s. 29.

³ www.scb.se/dokumentation/statistikguiden/introduktion-till-statistik/statistik-beskriver-verkligheten/. Hämtat 2023-07-18.

drar vi några slutsatser utifrån resultatet av attitydundersökningen och djupintervjuerna (avsnitt 5.5).

Det bör nämnas att vi i detta kapitel använder andra begrepp än i övriga kapitel. Anledningen är att vi refererar till de formuleringar som användes i de olika undersökningarna.

5.2 Tidigare attitydundersökningar

Sedan 2007 har en rad attitydundersökningar genomförts av olika aktörer i syfte att undersöka allmänhetens attityder till bidragsfusk. I enkäterna har funnits enstaka frågor eller påståenden som respondenterna har besvarat och som anknyter till frågan om beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska få hämta in uppgifter om den som söker bidrag från andra aktörer. Vi redogör för några av dessa undersökningar i följande avsnitt.

5.2.1 FUT-delegationens attitydundersökning från 2007

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) genomförde under maj 2007 en kvantitativ undersökning om allmänhetens attityder till bidragsfusk. Undersökningen genomfördes som en webbenkät och riktade sig till 3 000 personer i åldrarna mellan 15 och 65 år. En motsvarande enkät skickades ut till 200 handläggare vid beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Den genomsnittliga svarsfrekvensen för allmänhetens enkät var 50 procent och för handläggarenkäten 58 procent. Huvudsyftet med enkäterna var att undersöka allmänhetens och handläggarnas attityder till och omfattningen av bidragsfusk. Enkätundersökningen kompletterades med djupintervjuer och fokusgrupper där totalt 32 personer intervjuades antingen i grupp eller enskilt.

I enkäten fick respondenterna besvara hur man ställde sig till några åtgärder för att minska bidragsfusk. En av de åtgärder som angavs var samkörning av register. De svarande ställde sig positiva till samtliga åtgärdsförslag och skillnaderna mellan de olika alternativen var marginell. De handläggare som besvarade enkäten rangordnade samkörning av register högst av de olika åtgärdsförslagen. Bland allmänheten placerade sig samkörning av register något lägre i förhållande till andra åtgärder, men det var en hög andel om 84 procent som var positiva

till åtgärden. De personer som medverkade i djupintervjuer och i fokusgrupper angav att de inte upplevde att samkörning av register för att förhindra bidragsfusk var integritetskränkande. Man uppgav i stället att åtgärden förenklade vardagen för individen.⁴

5.2.2 Samverkansuppdragets attitydundersökning från 2010

FUT-delegationens attitydundersökning följdes upp i maj 2010 på uppdrag av Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Även den här gången bestod urvalet av 3 000 personer i ett åldersintervall mellan 15 och 65 år och undersökningen genomfördes i form av en webbenkät. Svarefrekvensen var drygt 48 procent.

När det gällde respondenternas inställning till olika åtgärder för att förhindra bidragsfusk sammanföll resultatet med 2007 års undersökning. Antalet respondenter som var positivt inställda till samkörning av register låg oförändrat på 84 procent.⁵

5.2.3 KUT-delegationens attitydundersökning från 2018

Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) genomförde under 2018 en undersökning vars syfte var att ge en lägesbild över bidragsmoralen i samhället. En enkät skickades ut med post till 5 000 slumpmässigt utvalda personer i åldrarna 15–79 år. I utskicket fanns även en länk till en webbenkät. Svarefrekvensen var 37 procent. KUT-delegationen hämtade vissa frågor från tidigare attitydundersökningar, men eftersom urval och metod skiljde sig åt var resultaten inte direkt jämförbara.

I KUT-delegationens enkät ingick påståenden om kontroll och möjligheter till att fuska med bidrag. Ett par av dessa kan kopplas till inhämtning av uppgifter om sökande av förmåner. Respondenterna fick till exempel ta ställning till påståendet ”Utbyte av information mellan myndigheterna är tillräckligt”. Omkring 41 procent svarade nekande på att myndigheterna utbyter information i tillräcklig utsträckning. Nästan lika många, 39 procent, svarade ”tveksam” eller ”vet ej” på på-

⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6, s. 36 f., 51 och 60 f.

⁵ ESV, 2010, *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen 2010. Bilaga 5: Attitydundersökning om bidragsfusk*, s. 2 och 13.

stående. KUT-delegationen kom till slutsatsen att detta kunde tyda på att de svarande inte hade inblick i frågan och att svaret därför fick tolkas med viss försiktighet.

Ytterligare ett påstående som respondenterna fick ta ställning till var ”Myndigheterna kräver mer information och uppgifter än nödvändigt för beslut om bidrag”. Av de svarande var det 27 procent som inte instämde i att myndigheterna kräver mer information och uppgifter än nödvändigt. Drygt 40 procent av respondenterna uppgav att de var tveksamma eller inte visste hur de skulle ställa sig till påståendet. Svaret ska därför tolkas med försiktighet. Det gick inte heller att göra kopplingen till vilken förmån de svarande hade i åtanke när de tog ställning till påståendena.⁶

5.2.4 ESV:s undersökningar om attityder till bidragsfusk

Sedan 2021 har ESV följt upp KUT-delegationens undersökning från 2018. Frågorna har utvecklats och modifierats något.

I attitydundersökningen för 2021 fick de svarande ta ställning till påståendet ”Myndigheterna borde få utbyta mer information med varandra i kontrollsyfte”. En stor majoritet, 80 procent av de svarande, instämde helt eller delvis i påståendet att myndigheterna borde få utbyta mer information.⁷

Samma påstående ställdes i attitydundersökningen för 2022 och resultatet var oförändrat, det vill säga totalt 80 procent av de svarande var helt eller delvis positiva till ett ökat informationsutbyte. Det fanns inga större skillnader mellan män och kvinnors inställning. Ett annat påstående som de svarande fick ta ställning till var om det är troligt att myndigheterna skulle upptäcka om han eller hon fuskade med bidrag. Omkring 41 procent höll helt eller delvis med påståendet, men det fanns skillnader i hur män och kvinnor besvarade frågan. Det var 48 procent av kvinnorna som trodde att de skulle bli upptäcka om de fuskade med bidrag, medan andelen för män var 37 procent.⁸

⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar, 2019, *Bidragsmoralen i Sverige*, rapport 2, s. 28 och 41 f.

⁷ ESV, 2022, *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys*, ESV 2022:33, s. 30.

⁸ ESV, 2023, *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2022*, ESV 2023:26, s. 33 f.

5.2.5 Andra undersökningar

Svenskarna och internet är en studie av svenska folkets internetvanor som genomförs varje år av Internetstiftelsen. Vid 2022 års undersökning genomfördes totalt två studier som omfattade intervjuer av 3 129 och 3 786 personer med en deltagarfrekvens på 66 respektive 60 procent.

I undersökningen ställdes frågor om hur respondenterna tänker om att lämna digitala spår och hur man ser på digitaliseringens utveckling. Av undersökningen framgick att äldre internetanvändare brydde sig mindre om att storföretag eller myndigheter samlar in deras personliga data. Detta bland annat för att de har ”rent mjöl i påsen”. Några svarande uttryckte oro för en framtid där myndigheter kartlägger enskilda personers liv.⁹

5.2.6 Slutsatser av tidigare undersökningar

Vi kan konstatera att frågan om att myndigheter inhämtar uppgifter till viss del har berörts i tidigare attitydundersökningar. Samkörning av register har i dessa undersökningar setts som något positivt. Bland handläggare hos beslutande aktörer har samkörning setts som den främsta åtgärden för att bekämpa bidragsfusk, medan den hos allmänheten har varit något lägre prioriterad. Som regel upplever allmänheten att myndigheterna inte kräver mer uppgifter än nödvändigt för beslut om bidrag och är positivt inställda till att myndigheter utbyter information. I flera fall är dock resultaten inte entydiga på grund av ett stort antal av respondenter besvarat frågan med ”tveksam” eller ”vet inte”.

5.3 Allmänhetens inställning till att myndigheter inhämtar uppgifter

Runt årsskiftet 2022/2023 genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av oss en undersökning om allmänhetens attityder till uppgiftsinhämtning.

Syftet med undersökningen var att få fördjupad kunskap om hur allmänheten ställer sig till att beslutande myndigheter, kommuner och

⁹ Internetstiftelsen, 2022, *Svenskarna och internet 2022*, s. 70, 251 och 295.

arbetslöshetskassor hämtar in uppgifter som har betydelse för rätten till ett bidrag. Det handlar i första hand om uppgifter om den som ansöker om bidraget. I andra hand kan beslutande aktörer även behöva uppgifter om andra än den som ansöker om ett bidrag, exempelvis en sambo, en boende i samma hushåll eller en assistents arbetstid hos en assistansberättigad. Av särskilt intresse har varit att undersöka hur allmänheten ser på uppgiftsinhämtning ur aspekten personlig integritet och informationssäkerhet, det vill säga om man upplever att uppgiftsinhämtning är integritetskränkande och om man har förtroende för att de beslutande aktörerna kan skydda och hantera uppgifterna på ett säkert sätt.

För att förenkla och öka förståelsen av innehållet fanns i inledningen av enkäten en läsanvisning. Av den framgick att begreppet bidrag i enkäten användes som ett samlingsnamn för bidrag, ersättningar och lån. Med myndigheter avsågs de organisationer som beslutar om och betalar ut bidrag, till exempel Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, kommuner och arbetslöshetskassor. När vi nedan redogör för resultaten av enkäten används begreppen såsom de var formulerade i frågorna.

Enkätundersökningen genomfördes under perioden november 2022–januari 2023. Urvalspersonerna kunde välja att fylla i enkäten antingen digitalt eller på papper. Urvalet i undersökningen bestod av 5 000 obundet slumpmässigt utvalda personer i åldrarna 16 till 79 år. Totalt 1 554 personer besvarade enkäten, vilket motsvarar en svarsandel på 31 procent. Enligt SCB är svarsfrekvensen normal i förhållande till andra jämförbara undersökningar.

Av de som besvarade enkäten var cirka 53 procent män och 47 procent kvinnor. En större andel äldre än yngre personer besvarade enkäten. Av de som svarade var 20 procent i ålderskategorin 16–36 år, 33 procent var i åldrarna 37–57 år och 46 procent var i kategorin 58–79 år.

Fördelningen vad gällde utbildningsnivå var 14 procent för svarande med låg utbildningsnivå, 35 procent för svarande med mellanhög utbildning och 51 procent av respondenterna hade hög utbildningsnivå. Cirka 70 procent hade antingen själva eller någon i samma hushåll som erhållit ett bidrag under de senaste 12 månaderna, medan 24 procent inte hade erhållit bidrag under samma period och 5 procent angav att de inte visste.

Inför utskicket av enkäten genomgick frågorna en mätteknisk granskning. SCB har också genomfört en kvalitetskontroll av inkomna data. Unga och personer med låg utbildning har i allmänhet lägre svarsfrekvens än äldre och högutbildade i urvalsundersökningar. Så också i vår undersökning. För dessa grupper har en bortfallsjustering gjorts som tar hänsyn till skillnaderna i svarsandelarna mellan bland annat åldersgrupper och utbildningsnivåer.¹⁰

5.3.1 Vad tycker respondenterna om att myndigheter inhämtar uppgifter?

I undersökningen fick respondenterna svara på två huvudfrågor:

- Vad tycker du om att myndigheter hämtar in uppgifter om dig för att se om du har rätt till ett bidrag?
- Vad tycker du om att myndigheter hämtar in uppgifter om dig och ditt hushåll om det är någon annan än du som har ansökt om bidraget?

Med myndigheter avsågs beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. I frågeformuläret fanns exempel på olika uppgifter som kan ha betydelse för rätten till ett bidrag. I följande figurer redovisar vi hur respondenterna ställde sig till att myndigheter inhämtar olika uppgifter. Samtidigt jämför vi om de svarande har olika inställning till om uppgiften inhämtas om den enskilde för att se om denne har rätt till ett bidrag eller om att inhämta uppgifter om den enskilde och dennes hushåll när det är någon annan än den enskilde som har ansökt om ett bidrag.

Min inkomst

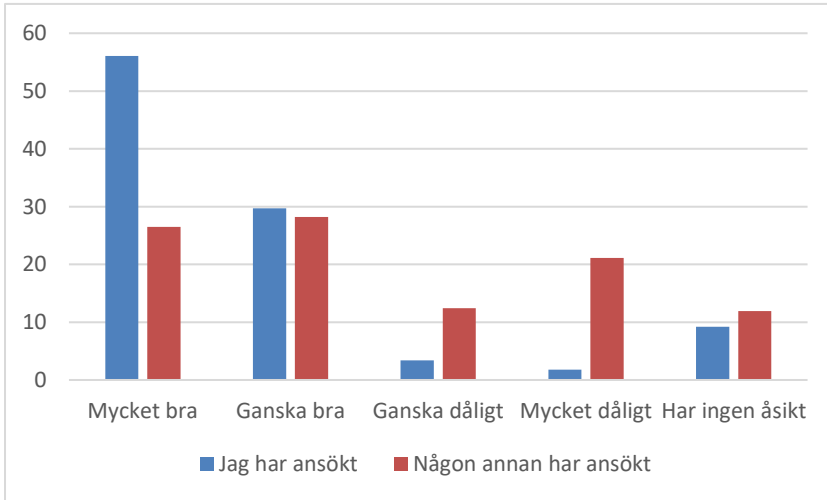
Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Den första frågan som de svarande fick ta ställning till var uppgifter om inkomst. En övervägande majoritet var vid undersökningstillfället positivt inställda till att myndigheter inhämtar uppgifter om inkomst.

¹⁰ För mer information om hur undersökningen har gått till, läs bland annat bilaga 2 Kalibreringsrapport i SCB, 2023, *Attitydundersökning – utöka informationsinhämtande i förhållande till personlig integritet och informationssäkerhet: Teknisk rapport – En beskrivning av genomförande och metoder*, Beteckning: 260496/800287-5.

Totalt 86 procent svarade att det är mycket eller ganska bra att myndigheterna hämtar in inkomstuppgifter för att undersöka om han eller hon har rätt till ett bidrag. Endast 5 procent uppgav att de ansåg att uppgiftsinhämtning av inkomstuppgifter var mycket eller ganska dåligt, medan 9 procent inte hade någon uppfattning i frågan. Något fler kvinnor än män var positivt inställda, 87 procent respektive 85 procent.

Figur 5.1 Inställning till uppgifter om inkomst, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om ett bidrag

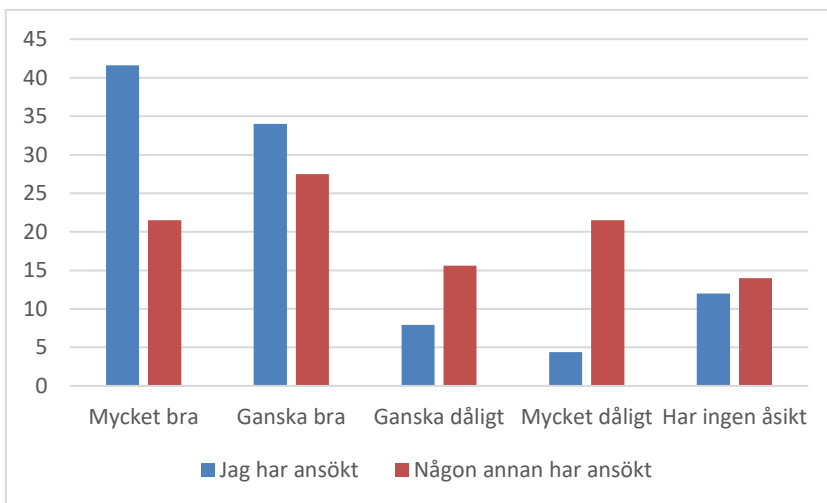
Det var färre personer, 55 procent, som tyckte att det var mycket eller ganska bra att inkomstuppgifter inhämtas om mig och mitt hushåll när det var någon annan som har ansökt om bidrag. Var tredje person markerade ganska eller mycket dåligt som svar på frågan och 12 procent tog inte ställning. Fler män än kvinnor var positivt inställda, 57 respektive 52 procent.

Min förmögenhet och skulder

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

De svarande var också välvilligt inställda till att myndigheterna inhämtar uppgifter som avser förmögenhet och skulder. Av respondenterna var det 76 procent som angav att de tyckte att det var mycket eller ganska bra om myndigheter inhämtade uppgifter om förmögenheter och skulder när han eller hon ansöker om ett bidrag, medan 12 procent var mer restriktiva till att uppgiften inhämtas. Lika stor andel angav att de inte hade någon åsikt. Det fanns ingen större skillnad mellan hur kvinnor och män besvarade frågan.

Figur 5.2 Inställning till uppgifter om förmögenhet och skulder, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om bidrag

Precis som för inkomstuppgifter var färre respondenter positiva till att uppgifter om förmögenhet och skulder ska få inhämtas om honom eller henne och dennes hushåll när någon annan har ansökt om bidrag. Varannan av de svarande tyckte att det var mycket eller ganska bra att inhämta uppgifter om förmögenhet och skulder, medan 37 procent

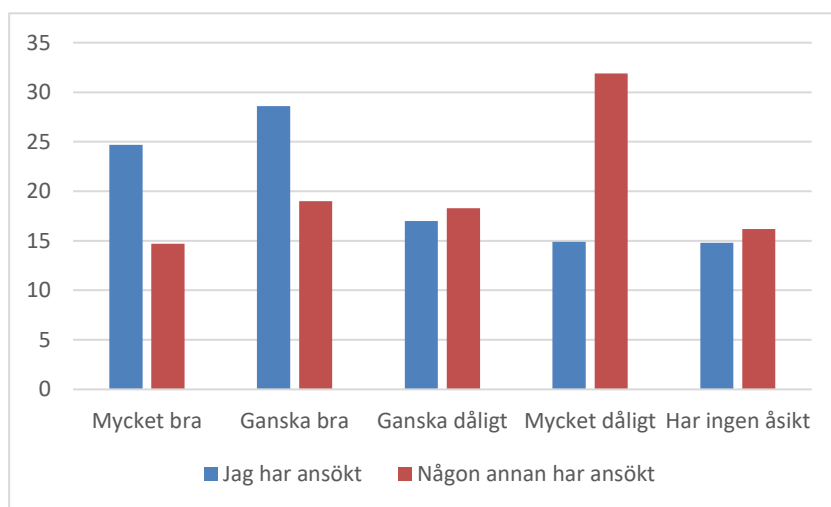
var emot. Knappt 52 procent av männen valde alternativen mycket eller ganska bra, medan motsvarande andel var 46 procent för kvinnor.

Mitt kontoutdrag

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

I jämförelse med tidigare exempel på uppgifter var det betydligt färre av respondenterna som hade en positiv inställning till att myndigheter ska få inhämta kontoutdrag när han eller hon ansöker om ett bidrag. Drygt varannan person uppgav att de tyckte att det var mycket eller ganska bra att kontoutdrag inhämtades för att se om han eller hon har rätt till ett bidrag. Ungefär var tredje person valde i stället alternativen att uppgiftsinhämtning av kontoutdrag var ganska eller mycket dåligt. Fördelningen mellan män och kvinnor var 56 respektive 51 procent.

Figur 5.3 Inställning till inhämtning av kontoutdrag, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om bidrag

När ansökan var gjord av någon annan och det gällde uppgifter om mig och mitt hushåll var det ännu färre, 34 procent, som tyckte att det var mycket eller ganska bra att kontoutdrag om respondenten inhämtades.

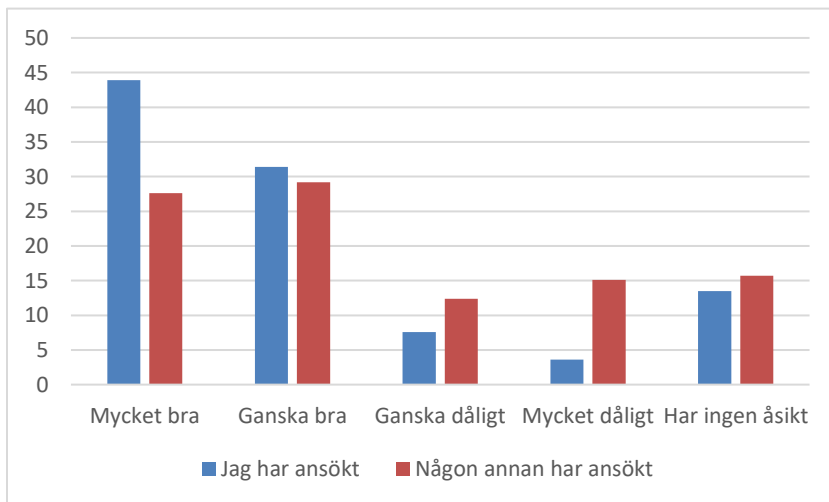
Varannan person instämde i påståendena om att inhämtning av konto-utdrag är mycket eller ganska dåligt. Även i detta sammanhang var det en större andel män, 37 procent, än kvinnor, 30 procent, som såg fördelar.

Min hyra

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Uppgifter om hyra för bostad tillhör de uppgifter som inte upplevs som kontroversiella att inhämta om syftet är att bedöma om en person är berättigad till ett bidrag. Drygt 75 procent av de som besvarade enkäten markerade att de tyckte att det var mycket eller ganska bra att myndigheter inhämtar uppgiften om deras hyra, medan 11 procent var mer tveksamma. Det fanns ingen större skillnad mellan män och kvinnors attityd till att inhämta hyresuppgifter.

Figur 5.4 Inställning till uppgifter om hyra, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om bidrag

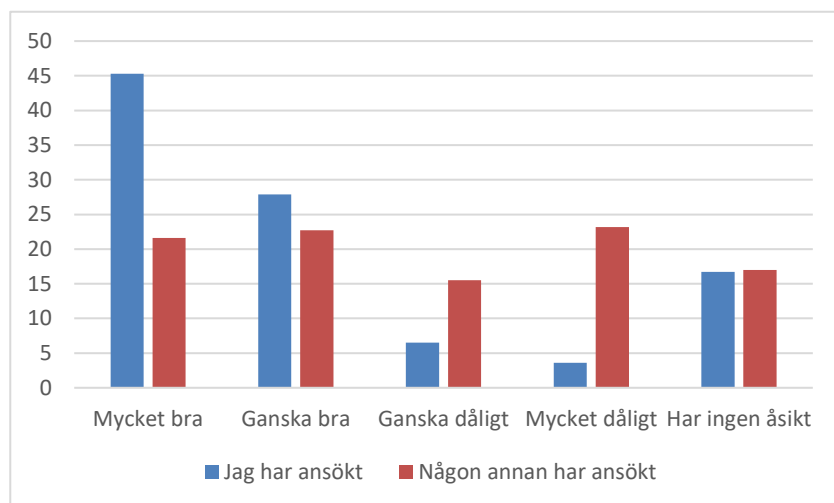
En relativt stor andel, 57 procent, ansåg att det var mycket bra eller ganska bra att uppgifter om deras hyra inhämtades av myndigheterna även när ansökan om ett bidrag hade gjorts av någon annan. Knappt 28 procent av de som besvarade enkäten var mer tveksamma till att hyresuppgifter ska få inhämtas. Inte heller här fanns det några större skillnader mellan kvinnor och mäns inställning i frågan.

Min arbetsgivare

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Majoriteten av de svarande såg inte heller några större betänkligheter kring att myndigheterna inhämtar uppgifter om hans eller hennes arbetsgivare. Totalt svarade 73 procent att de tyckte att inhämtning av uppgifter om arbetsgivare var mycket eller ganska bra. Var tionde person svarade mycket eller ganska dåligt på frågan och 14 procent uppgav att de inte hade någon åsikt. Något fler män än kvinnor var positivt inställda. Av männen hade 75 procent svarat att de tyckte att inhämtning av arbetsgivaruppgifter var mycket eller ganska bra, medan motsvarande andel var knappt 72 procent för kvinnor.

Figur 5.5 Inställning till uppgifter om arbetsgivare, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om ett bidrag

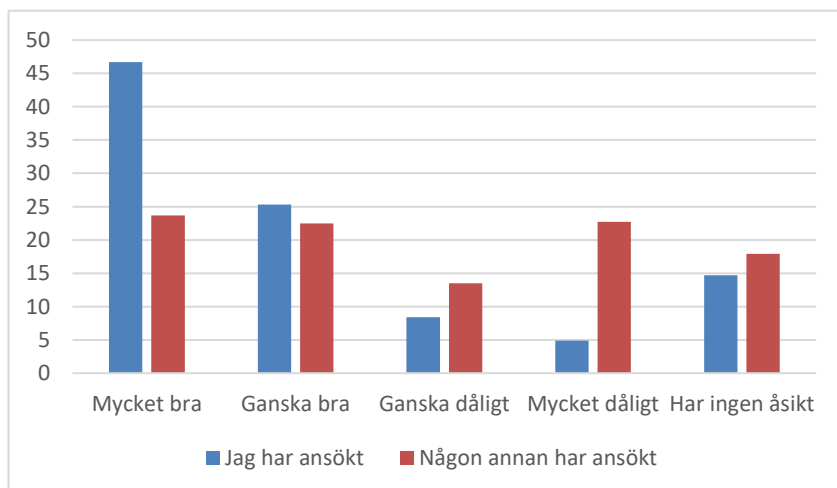
Att myndigheter ska få möjlighet att inhämta uppgifter om den enskilde från hans eller hennes arbetsgivare när ansökan är gjord av någon annan var betydligt färre av de svarande positiva till. Totalt 44 procent markerade något av alternativen för mycket eller ganska bra, medan närmare 39 procent i stället angav att det var ganska eller mycket dåligt. Av de svarande hade 17 procent ingen åsikt i frågan. Betydligt fler män än kvinnor angav en positiv attityd till att uppgifterna ska inhämtas, 49 procent av männen i jämförelse med 40 procent för kvinnor.

Min frånvaro från arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Även en stor andel av de svarande hade en positiv attityd till att uppgifter om den enskildes frånvaro från arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd ska få inhämtas av beslutande aktörer. Totalt 72 procent av respondenterna var positiva, medan 13 procent menade att inhämtning av sådana uppgifter var mycket eller ganska dåligt och 15 procent hade inte någon åsikt. Män var som regel mer positiva till inhämtning av uppgiften, medan kvinnor var något mer negativa, 75 respektive 69 procent.

Figur 5.6 Inställning till uppgifter om frånvaro från arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om ett bidrag

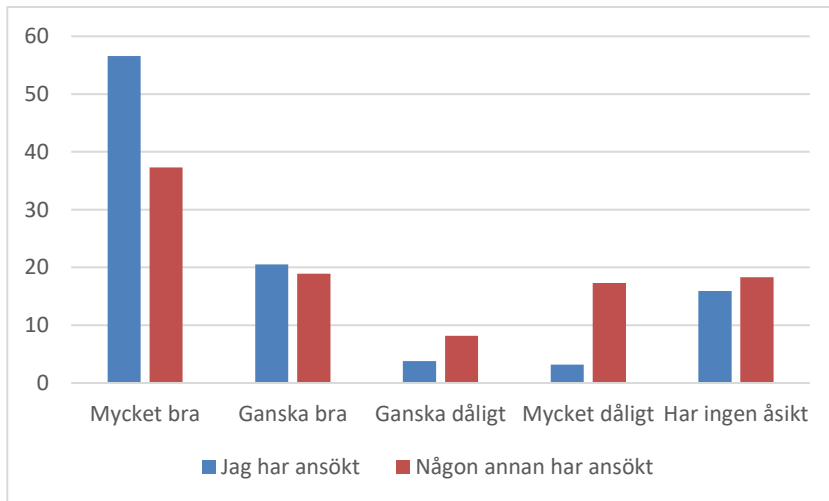
Mönstret fortsätter när det gäller hur de svarande ser på uppgifter som inhämtas om honom eller henne, men det är någon annan som har ansökt om bidraget. Knappt 46 procent angav att det var mycket eller ganska bra att myndigheter inhämtar uppgifter om frånvaro, men var ändå fler mot de 36 procent som tyckte det motsatta. De som inte hade någon åsikt motsvarade 18 procent. Precis som i flera tidigare exempel var män mer positivt inställda till uppgiftsinhämtningen än kvinnor, 52 respektive 40 procent.

Mitt uppehålls- och arbetstillstånd

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

En överväldigande majoritet om 77 procent tyckte det var relativt oproblematiskt att myndigheter inhämtar uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd. Endast 7 procent var mer negativt inställda och 16 procent av de som svarade på enkäten hade ingen åsikt. Det fanns inga större skillnader mellan hur män och kvinnor besvarade frågan.

Figur 5.7 Inställning till uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om ett bidrag

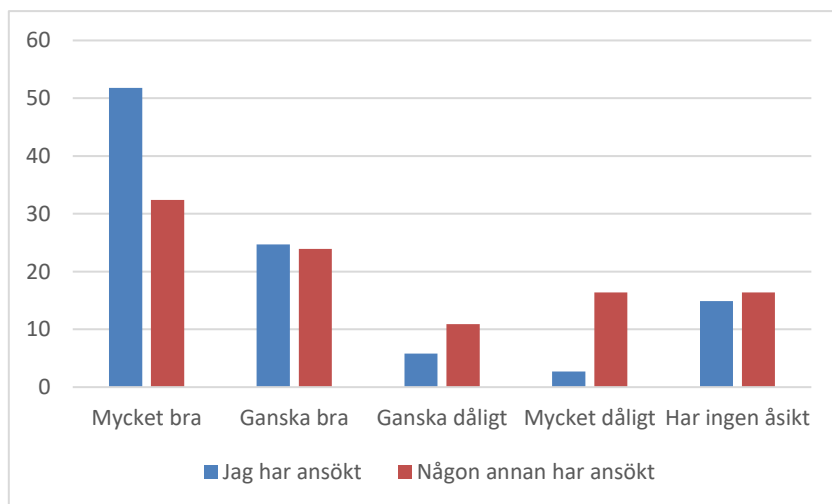
När frågan gällde om uppgiften skulle inhämtas om den enskilde och dennes hushåll när det var någon annan som hade ansökt, var de svarande mer negativa. Totalt 56 procent hade en positiv attityd till uppgiftsinhämtning, medan var fjärde svarade mycket eller ganska dåligt på frågan. Knappt var femte person uppgav att de inte hade någon åsikt. Som för många av de tidigare beskrivna uppgifterna var män över lag mer positivt inställda än kvinnor, 60 respektive 52 procent.

Mina andra bidrag

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Uppgifter om andra bidrag som den sökande får placeras sig i den kategori där en majoritet av de som besvarat enkäten är positiva till att uppgiften kan inhämtas. Det var knappt 77 procent som markerade att inhämtning var mycket eller ganska bra, medan 9 procent uppgav att det var mycket eller ganska dåligt. Knappt 15 procent hade ingen åsikt i frågan. Det fanns ingen större skillnad i inställning mellan män och kvinnor.

Figur 5.8 Inställning till uppgifter om andra bidrag, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om ett bidrag

Det var 56 procent som hade en positiv attityd till att uppgifter inhämtas om vilka andra bidrag han eller hon erhåller när det är någon annan som ansökt om ett bidrag. Lite drygt var fjärde person av de svarande var mer tveksamma till att uppgifter om andra bidrag skulle få hämtas in. Män var mer något mer positivt inställda och kvinnor hade en mer negativ attityd till att uppgifterna skulle få inhämtas.

Mitt hushåll

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Det var 64 procent av respondenterna som tyckte att det var mycket eller ganska bra att uppgifter inhämtas om vem han eller hon bor med. Motsvarande andel som angav att uppgiftsinhämtningen var ganska eller mycket dåligt var 21 procent. Det fanns ingen större skillnad i inställning mellan män och kvinnor.

Figur 5.9 Inställning till uppgifter om boende i hushållet, procent

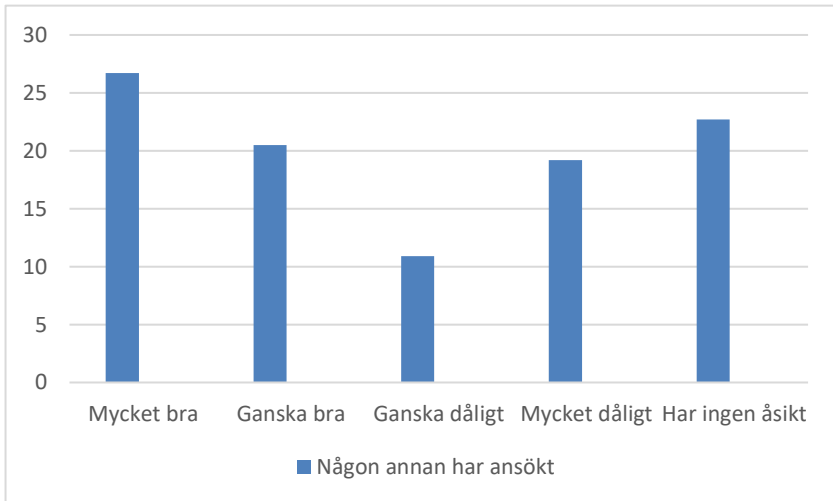


Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Mitt barns frånvaro från förskola eller skola

Frågan om barns frånvaro från förskola eller skola ställdes endast i samband med att uppgiften gällde den enskilde och dennes hushåll när ansökan om bidrag var gjord av någon annan. Av de som besvarade enkäten tyckte 47 procent att det var mycket eller ganska bra att myndigheterna fick ta del av uppgiften, medan 30 procent angav att det var en mindre god idé. Nästan var fjärde person hade ingen åsikt i frågan. Precis som i många av övriga exempel upplevde en större andel män att uppgiftsinhämtningen är bra, medan en större andel kvinnor menade att den är dålig.

Figur 5.10 Inställning till uppgifter om barns frånvaro från förskola eller skola

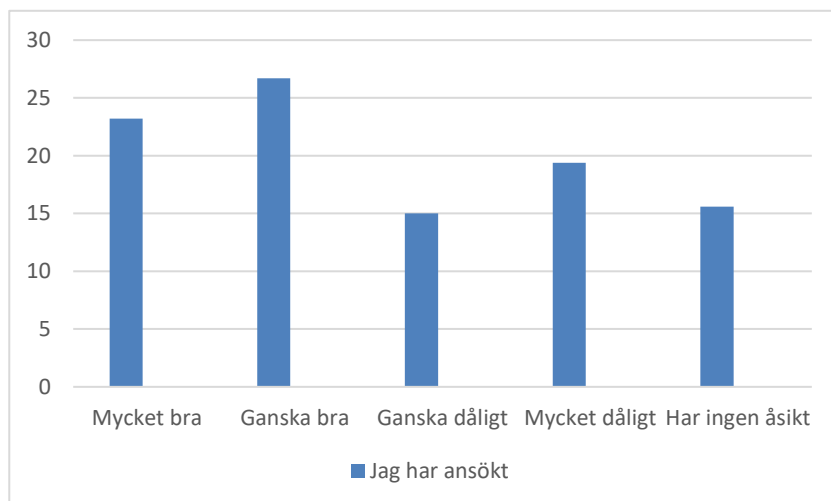


Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Utdrag ur min patientjournal

De som besvarade enkäten fick ta ställning till hur de såg på att myndigheter inhämtar utdrag ur patientjournal när de själva ansöker om ett bidrag.

Figur 5.11 Inställning till utdrag ur patientjournal, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Denna uppgift, tillsammans med kontoutdrag, var den som flest personer var mer tveksamma till. Varannan person ansåg att det var mycket eller ganska bra att myndigheter kan inhämta uppgiften. Av övriga svarande var ungefär var tredje person negativa och 16 procent hade ingen åsikt. Fler kvinnor än män var negativa till att utdrag ur patientjournaler ska få inhämtas.

5.3.2 Vilka är fördelarna och nackdelarna med att inhämta uppgifter?

Uppgifter hämtas in om mig för att se om jag har rätt till ett bidrag

Urvalspersonerna fick också välja mellan några olika alternativ över vad som är den främsta fördelen respektive nackdelen med att myndigheterna hämtar in uppgifter om den som söker om ett bidrag. Det alternativ som fick överlägset flest av rösterna var att det blir svårare att fuska med bidrag. Närmare hälften, 48 procent, av de svarande angav detta som den främsta fördelen. Knappt 13 procent valde att det blir enklare att ansöka om ett bidrag. Cirka 9 procent menade att den främsta fördelen är att samma uppgift inte behöver lämnas flera gånger till olika myndigheter och ungefär lika många angav kortare handlägg-

ningstider. Av de som besvarade enkäten valde 7 procent alternativet att det blir mindre risk för slarvfel eller fel som uppstår av misstag. Lika många såg ingen fördel med att myndigheter inhämtar uppgifter.

När respondenterna fick besvara vilken den främsta nackdelen är med att myndigheterna hämtar in uppgifter om honom eller henne angav flest personer, 29 procent, att uppgiften används i något annat syfte än att se om den enskilde har rätt till bidrag. Därefter följde att myndigheten inte hanterar uppgiften på ett säkert sätt, vilket 15 procent av de svarande valde som alternativ. Nästan lika många menade att främsta nackdelen är att uppgiften är känslig. Var tionde person menade att de inte kunde kontrollera att uppgiften är korrekt och 5 procent befarade att handläggningstiderna skulle bli längre. Var femte svarande menade att de inte såg någon nackdel med uppgiftsinhämtning.

Uppgifter hämtas in om mig och mitt hushåll när någon annan har ansökt om ett bidrag

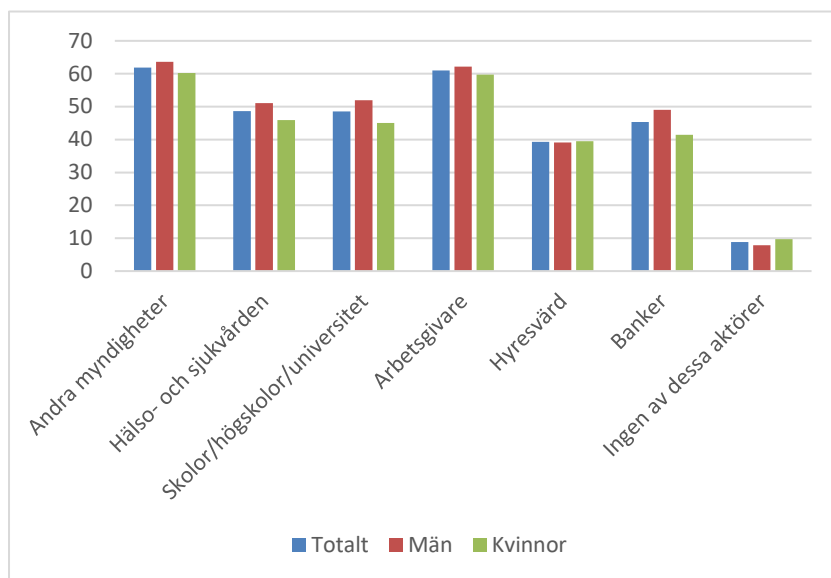
Att det blir svårare att fuska med bidrag var det alternativ som också fick flest röster när frågan gällde vilken den främsta fördelen är med att myndigheter hämtar in uppgifter om den enskilde och dennes hushåll när det var någon annan som ansöker om ett bidrag. Närmare 40 procent menade att minskat bidragsfusk var den främsta fördelen. Var fjärde person såg dock ingen fördel med att uppgifter skulle inhämtas om honom eller henne när det var någon annan som ansökt om bidrag. Alternativen att den sökande kan få bidrag och att uppgifterna blir korrekta fick cirka 10 procent vardera av de svarandes röster. Endast ett fåtal angav att det kan leda till kortare handläggningstider och att det blir enklare att ansöka om bidrag.

Den nackdel som fick flest röster var att uppgifterna hämtas in utan att den berörde har vetskap om det. Det var 31 procent som markerade det alternativet. Cirka 12 procent angav att de befarade att uppgifterna inte hanteras på ett säkert sätt. Lika många valde att de inte kan kontrollera att uppgifterna är korrekta. Samma andel, 12 procent, angav att uppgifterna kan vara känsliga och 9 procent oroar sig för att fler uppgifter än vad som behövs hämtas in. Omkring 13 procent uppgav att de inte såg någon nackdel med att uppgifter inhämtas om dem när ansökan om bidrag var gjord av någon annan.

5.3.3 Från vilka aktörer ska uppgifter få hämtas in?

De svarande fick ta ställning till från vilka aktörer som de tyckte att myndigheterna ska få hämta in uppgifter för att se om han eller hon har rätt till ett bidrag.

Figur 5.12 Aktörer som uppgifter kan få inhämtas från, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

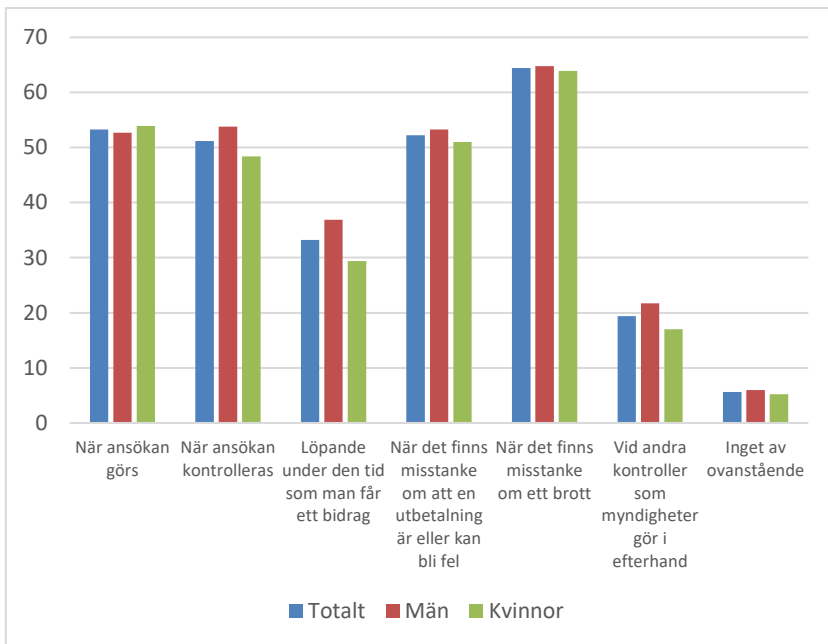
Drygt 60 procent av respondenterna uppgav att myndigheterna ska få inhämta uppgifter från arbetsgivare och andra myndigheter. Ungefär varannan person var positiva till att uppgifter hämtas från hälso- och sjukvården, banker samt från skolor, högskolor och universitet. Cirka 39 procent markerade att hyresvärdar var en godkänd aktör, medan 9 procent menade att uppgifter inte skulle få inhämtas från någon av aktörerna.

Som framgår av figur 5.12 var i regel män mer positiva till att uppgifter inhämtades från de olika aktörerna än kvinnor.

5.3.4 I vilka situationer ska uppgifter få inhämtas och vem ska få tillgång till dem?

Ytterligare frågor i undersökningen handlade om i vilka situationer som de svarande tyckte att myndigheterna ska få hämta in uppgifter från andra aktörer och vem som i så fall ska få tillgång till dem.

Figur 5.13 Situationer där myndigheter bör få hämta in uppgifter från andra aktörer, procent



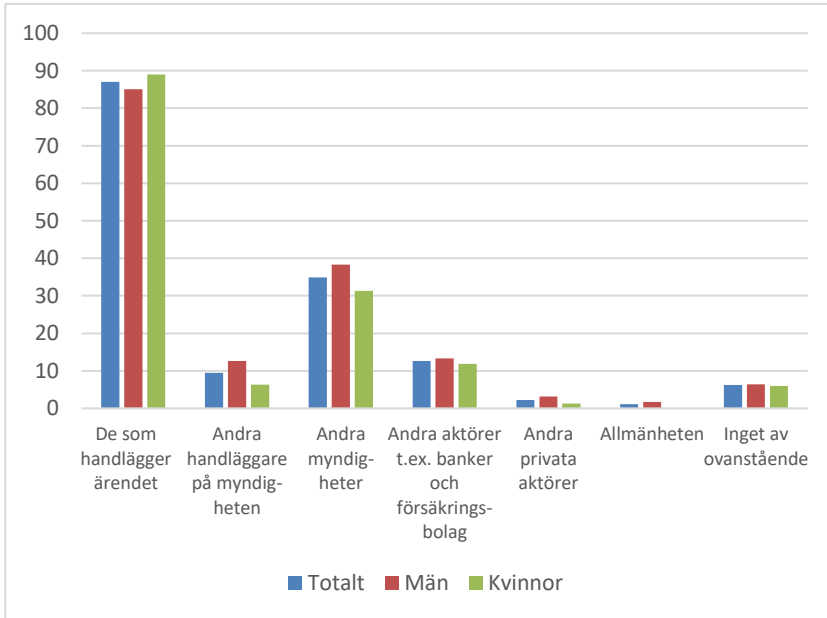
Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Den situation där de svarande hade minst emot att uppgifter inhämtas från andra aktörer var när det finns misstanke om ett brott. Det var 64 procent som var positiva till att uppgifter inhämtades vid ett sådant tillfälle. Mer än varannan person var också positiva till att uppgifter inhämtas vid ansökningsförfarandet, vid kontroll och när det finns misstanke om att en utbetalning är eller kan bli fel. Minst röster fick situationer som löpande under den tid som man får ett bidrag och vid kontroller som myndigheter gör i efterhand. Mindre än 6 procent menade att uppgiftsinhämtning inte skulle få ske över huvud taget.

Största skillnaden mellan hur män och kvinnor besvarade frågan rörde situationer när ansökan kontrolleras, löpande under den tid som man får ett bidrag och vid kontroller i efterhand. För alla dessa tre situationer gällde att kvinnor var mer negativt inställda än män.

När väl uppgifterna har inhämtats, fick de personer som svarade på enkäten ta ställning till vem som ska få tillgång till uppgifterna.

Figur 5.14 Vem som ska få tillgång till uppgifterna, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

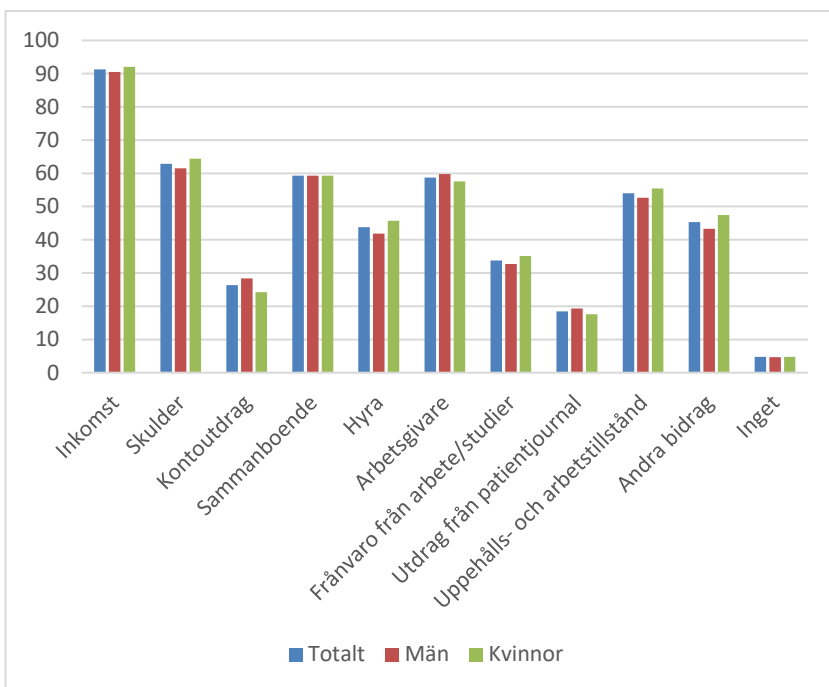
En överväldigande majoritet om 87 procent menade att den eller de personer som handlägger ärendet ska få tillgång till uppgifterna. Närmare 35 procent var också positiva till att andra myndigheter som behöver uppgifterna i ett ärende som rör den enskilde ska få tillgång till dessa. Det var få av de svarande som var positivt inställda till att andra handläggare på myndigheten än de som handlägger ärendet, andra aktörer som till exempel banker, försäkringsbolag, privata aktörer och allmänheten skulle få ta del av uppgifterna. Drygt 6 procent var av åsikten att ingen skulle få tillgång till uppgifterna.

Något fler män än kvinnor hade en positiv attityd till att andra än de personer som handlägger ett ärende ska få tillgång till uppgifterna.

5.3.5 Vilka uppgifter har myndigheterna redan tillgång till?

I undersökningen ingick inte bara frågor om hur respondenterna ställde sig till att myndigheterna inhämtar olika uppgifter som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen. De fick också svara på vilka uppgifter de tror att myndigheter redan har tillgång till i dag. Syftet med frågan var att få en tydligare bild av om de svarande har en föreställning om att myndigheterna redan kan inhämta uppgifter och i så fall i vilken utsträckning.

Figur 5.15 Uppgifter som allmänheten tror kan inhämtas av myndigheter, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Många av de uppgifter som ingick i frågan är sådana som de svarande tror att myndigheterna redan kan inhämta. Över 90 procent trodde att myndigheterna kan inhämta inkomstuppgifter och 63 procent att skulder är en uppgift som myndigheterna kan ha tillgång till. Drygt 59 procent uppgav att vem man är sammanboende är en uppgift som myndigheterna känner till. Lika många trodde att myndigheterna kan

inhämta uppgifter om vem som är den sökandes arbetsgivare. 54 procent trodde att myndigheterna har tillgång till uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd, 45 procent att myndigheterna har information om andra bidrag som den sökande får och 44 procent om vilken hyra den sökande betalar för sitt boende.

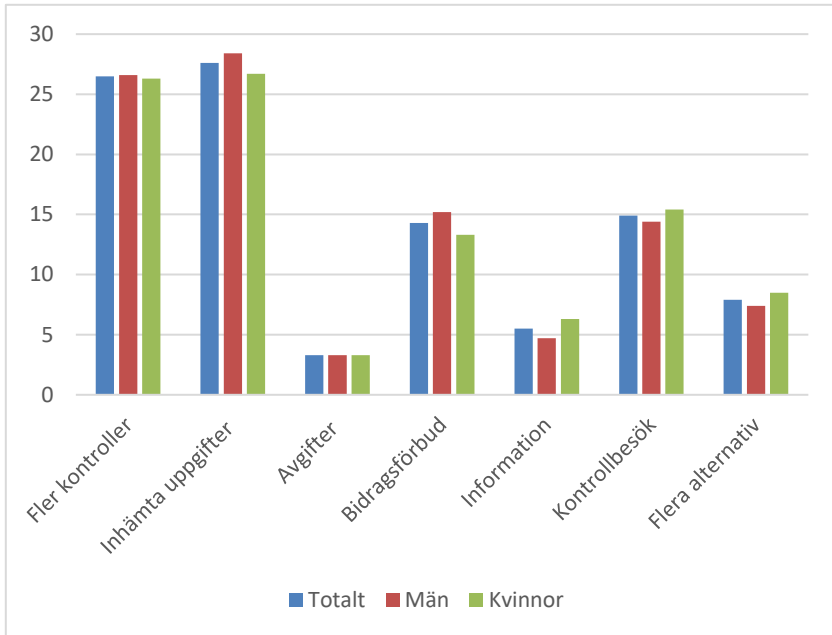
Uppgifter som de svarande trodde myndigheterna hade tillgång till i mindre utsträckning var frånvaro från arbete och studier (34 procent), kontoutdrag (26 procent) och utdrag från patientjournal (18 procent). En mindre andel, 5 procent, trodde att myndigheterna inte kan inhämta några av de uppgifter som framgick av enkäten.

Något fler kvinnor än män trodde att myndigheterna redan kan inhämta uppgifter, med undantag för uppgifter om kontoutdrag, arbetsgivare och utdrag ur patientjournalen.

5.3.6 Vilken åtgärd ger bäst effekt för att minska bidragsfusk?

Det finns flera åtgärder som kan vidtas för att minska förekomsten av missbruk mot välfärdssystemen. I undersökningen fick respondenterna välja mellan några olika åtgärder och ange vilken man trodde ger bäst effekt för att minska bidragsfusk.

Figur 5.16 Åtgärder för att minska bidragsfusk, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Det alternativ som flest svarande valde som den åtgärd som ger bäst effekt var att myndigheter hämtar in uppgifter från andra aktörer för att se om den som ansöker om bidrag har rätt till bidraget. Totalt hade 28 procent markerat detta alternativ. Nästan lika många svaranden, 27 procent, valde åtgärden att myndigheter gör fler kontroller av ansökningar om bidrag.

Ytterligare 15 procent markerade att myndigheter gör kontrollbesök för att se om den som bidrag har rätt till bidraget som den åtgärd som ger bäst effekt för att förhindra bidragsfusk. Cirka 14 procent valde bidragsförbud som den mest effektiva åtgärden, det vill säga att den som har dömts för bidragsbrott blir avstängd från bidrag under en period. Minsta andelen röster fick åtgärdena att myndigheter informerar om konsekvenserna av att lämna fel uppgifter (6 procent) och avgifter, det vill säga att den som har lämnat fel uppgifter i sin ansökan får betala en särskild avgift (3 procent). Av respondenterna hade 8 procent markerat flera alternativ.

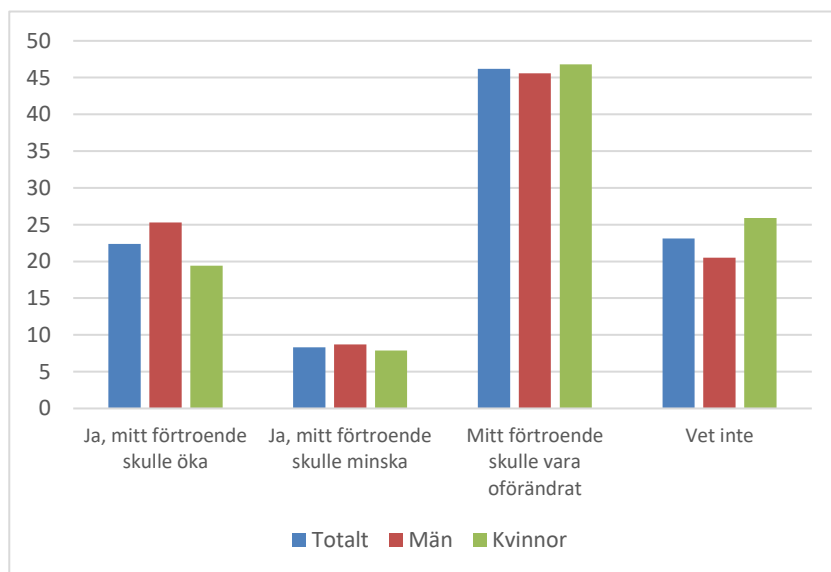
För samtliga svarsalternativ var skillnaderna små mellan hur män och kvinnor besvarade frågan. Något fler män än kvinnor föredrog uppgiftsinhämtning och bidragsförbud, medan kvinnor i högre grad än män valde kontrollbesök och att de beslutande aktörerna skulle utöka sin information om konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter.

5.3.7 Hur påverkas förtroendet för myndigheterna om de får inhämta fler uppgifter?

Utöver att ta reda på om hur integritetskränkande allmänheten upplever att uppgiftsinhämtning vid en ansökan om ett bidrag är, har vi undersökt i vilken mån förtroendet för myndigheterna skulle påverkas om de fick möjlighet att inhämta fler uppgifter. Vi ställde därför följande fråga:

- Om myndigheter skulle få hämta in fler uppgifter om dig för att se om du har rätt till bidrag, skulle det påverka ditt förtroende för dem?

Figur 5.17 Påverkan på förtroendet för myndigheter vid ökad uppgiftsinhämtning, procent

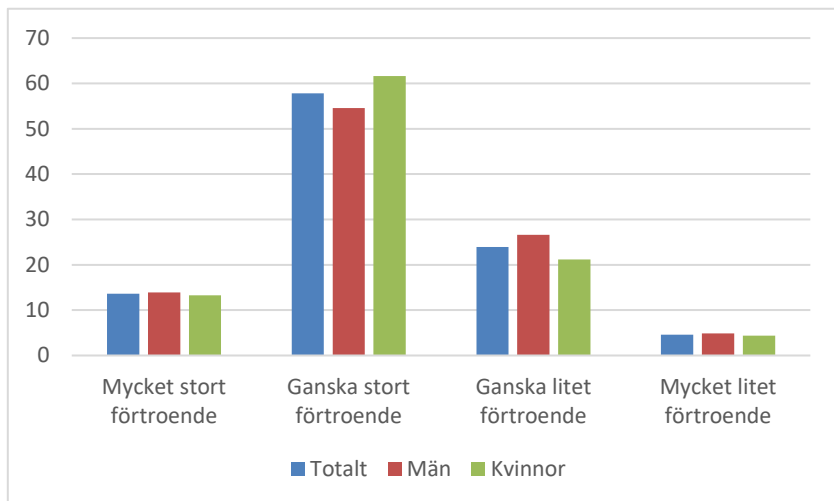


Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Den största andelen, 46 procent av de svarande, menade att deras förtroende för myndigheterna skulle vara oförändrat om myndigheterna fick möjlighet att inhämta fler uppgifter. Skillnaden mellan kvinnor och män i frågan var marginell. Enligt 22 procent av respondenterna skulle deras förtroende för myndigheterna öka. Fler män än kvinnor menade att deras förtroende för myndigheterna skulle öka, 25 respektive 19 procent. Totalt 8 procent uppgav att deras förtroende för myndigheterna skulle minska. Ytterligare 23 procent uppgav att de inte visste hur deras förtroende för myndigheterna skulle påverkas om dessa fick möjlighet att inhämta fler uppgifter än i dag. En högre andel kvinnor, 26 procent, än män, 21 procent, var osäkra på hur deras förtroende skulle påverkas.

I undersökningen ställdes också frågan vilket förtroende de svarande har för myndigheter i allmänhet.

Figur 5.18 Förtroendet för myndigheter i allmänhet, procent



Källa: Attitydundersökning om uppgiftsinhämtning, egen bearbetning av data från SCB.

Av de svarande hade 58 procent ett ganska stort förtroende för myndigheter i allmänhet. En större andel kvinnor än män uppgav att de hade ett ganska stort förtroende för myndigheter, 62 respektive 55 procent. Det var 14 procent som svarade att de hade ett mycket stort förtroende för myndigheter i allmänhet och det fanns inga större skillnader mellan kvinnor och män. Av respondenterna var det 24 procent

som uppgav att de hade ganska litet förtroende för myndigheter. Det var i synnerhet män som svarat detta, 27 procent, i jämförelse med 21 procent kvinnor. Knappt 5 procent av de svarande menade att de hade mycket litet förtroende för myndigheter i allmänhet.

5.4 Kompletterande djupintervjuer

Som komplement till enkätundersökningen genomförde SCB på uppdrag av oss en djupintervjustudie om uppgiftsinhämtning.¹¹ Syftet med djupintervjuerna var att utforska hur individer uppfattar och tänker angående uppgiftsinhämtning på ett djupare plan än vad som är möjligt vid en kvantitativ undersökning.

Resultatet från djupintervjuer kan inte generaliseras till en totalpopulation på grund av att urvalet inte sker slumpmässigt och att endast ett fåtal personer intervjuas. Däremot kan studien ge en ökad och djupare förståelse i hur ett antal personer resonerar kring ämnet.

Totalt ingick sex personer i djupintervjustudien. De rekryterades jämnt fördelat utifrån kriterier som ålder, kön, familjeförhållanden, socioekonomisk bakgrund och om de hade eller inte hade erhållit bidrag under de senaste 12 månaderna. Intervjuerna genomfördes med stöd av en intervjuguide som innehöll frågor som motsvarade de frågor som ingick i enkätundersökningen. I djupintervjuerna fick de tillfrågade resonera närmare om varför de hade en viss uppfattning. Intervjuerna genomfördes av SCB under november och december 2022.

Nedan redovisar vi resultaten av intervjuerna och tolkningar av svaren såsom SCB har sammanställt dem.

5.4.1 Attityder till uppgiftsinhämtning om intervjupersonen är den som ansöker om ett bidrag

Intervjupersonerna fick först ta del av några exempel på olika uppgifter och resonera kring hur de ställde sig till om myndigheter ska få hämta in dessa uppgifter om honom eller henne vid en ansökan om ett bidrag.

När det gällde inkomst var det en självklarhet för samtliga intervju personer att myndigheterna ska få hämta in uppgiften, främst baserat på argumentet att inkomstuppgifter är en förutsättning för att få en bild

¹¹ SCB, 2022, *Undersökning om uppgiftsinhämtning – En djupintervjustudie*, produkt nr 8002370.

av den sökandes ekonomiska situation och som kan ligga till grund för om man har rätt till bidraget. Intervjupersonerna hade samma inställning till uppgifter om förmögenhet och skulder.

När det gällde att inhämta kontoutdrag gick åsikterna något isär. Några av intervjupersonerna ansåg att inhämtning av kontoutdrag skulle kunna inkräkta på privatlivet, eftersom det avslöjar till exempel var den enskilde har varit någonstans eller vad man har spenderat sina pengar på. Andra djupintervjupersoner var positiva till att inhämta kontoutdrag så länge de användes på ett korrekt sätt och hade betydelse för rätten till bidraget.

Vem man bor med och vilken hyra man har sågs av samtliga intervjupersoner som okontroversiella uppgifter. Likaså upplevdes arbetsgivare som en oproblematiske uppgift, så länge inte de beslutande aktörerna tog kontakt med arbetsgivaren för att ställa frågor om intervjupersonen.

När det gällde frånvaro från arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd skiljde sig inställningen åt mellan intervjupersonerna. Några menade att det är uppgifter som de beslutande aktörerna redan har tillgång till. Andra menade att det kan finnas andra system för att bedöma närvaro, till exempel genom inkomstuppgifter.

Det fanns en relativ samstämmig uppfattning bland intervjupersonerna att utdrag ur patientjournaler är uppgifter som myndigheterna inte ska inhämta. Uppgiften upplevdes som privat och integritetskränkande. Flera uppgav att ett läkarutlåtande är tillräckligt för att bedöma ett hälsotillstånd.

Uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd var samtliga intervjupersoner positiva till att de inhämtas. Likaså uppgifter om vilka andra bidrag som den enskilde får. Som skäl för det senare anges att det är uppgifter som behövs för att få en helhetsbild över den sökandes ekonomi.

5.4.2 Vilka aktörer ska få inhämta information?

Intervjupersonerna var eniga om att myndigheterna ska få dela uppgifter med varandra när dessa behövs för att hantera ett ärende. Flera av intervjupersonerna menade även att informationsutbyte och uppgiftsinhämtning är något som myndigheterna borde bli bättre på. De skäl som angavs var bland annat ett utökat informationsutbyte skulle

minska den administrativa bördan för den enskilde och bidra till kortare handläggningstider. Förutsättningen var dock att hanteringen var korrekt och att den enskilde hade möjlighet att kontrollera uppgifterna.

När det gällde uppgifter från hälso- och sjukvården var intervjupersonerna betydligt mer tveksamma. Antingen menade den intervjuade att uppgifter från hälso- och sjukvården inte alls får inhämtas eller att uppgifter får inhämtas, men bara om hälsa är av betydelse för bidraget. Andra menade att ett inhämtande av uppgifterna endast skulle kunna göras efter ett medgivande från den sökande. Någon intervjuperson framhöll att det bör finnas någon form av preskriptionstid så att myndigheter inte ska ha tillgång till gamla uppgifter.

Att myndigheter hämtar uppgifter från skolor och universitet såg intervjupersonerna som oproblematiskt förutsatt att det berörde studiebidrag, studielån eller liknande.

När det kommer till arbetsgivare och hyresvärdar går personintervjuernas uppfattningar isär. Några var direkt negativa och uppgav skäl som att arbetsgivare och hyresvärdar skulle kunna lämna felaktiga uppgifter, man har en dålig relation till arbetsgivaren eller hyresvärdaren eller att man inte vill att dessa ska få kännedom om att personen söker ett bidrag. Andra menade att det är fullt rimligt att myndigheter hämtar in uppgifter från hyresvärdar och arbetsgivare.

Intervjupersonerna var också splittrade avseende frågan om uppgifter ska få inhämtas från banker. Samtliga var positiva till att myndigheter ska få hämta in uppgifter som rör den enskildes skulder eller förmögenhet, men flera var tveksamma till att aktörerna ska få tillgång till kontoutdrag.

Även när det gällde försäkringsbolag var åsikterna tudelade. Flera av de intervjuade hade svårt att se hur försäkringsbolagens uppgifter kan vara relevanta för myndigheterna att inhämta och hade betänkligheter om försäkringsbolagens uppgifter är korrekta. Andra intervjupersoner menade att den som söker ett bidrag får räkna med att lämna ut uppgifter om sig själv även om det rör uppgifter från försäkringsbolag.

De intervjuade var i grunden positiva till att myndigheter inhämtar uppgifter från en majoritet av aktörerna. Några intervjupersoner var tveksamma till att uppgifter inhämtas från hälso- och sjukvård, arbetsgivare, hyresvärdar och försäkringsbolag. När det gäller hälso- och sjukvården handlade det snarare om vilka uppgifter som inhämtas än från

vilken aktör de hämtas. Medan intervjupersonerna var positivt inställda till att inhämta uppgifter om inkomst och hyra såg de en fara i att arbetsgivare och hyresvärdar får oönskad information om den sökande genom att den myndigheten ber dessa aktörer om information. En annan sak som spelade roll i sammanhanget var att man ansåg sig ha en mer personlig relation till arbetsgivare och hyresvärdar än med övriga aktörer.

5.4.3 Attityder till uppgiftsinhämtning om uppgifter inhämtas om intervjupersonen och dennes hushåll, när ansökan är gjord av någon annan

Vid intervjuerna fick personerna även reflektera över hur de ställde sig till att uppgifter inhämtades om dem och deras hushåll när någon annan har ansökt om bidraget. Samtliga intervjupersoner tyckte det vara ganska naturligt att myndigheter kan vilja ha uppgifter om en sammanboende eller närstående eftersom det i sådana situationer finns en tydlig ekonomisk koppling till den som har ansökt om ett bidrag.

Intervjupersonerna fick ta ställning till inhämtandet av motsvarande uppgifter om en själv som när han eller hon själv hade ansökt om ett bidrag. På det stora hela skiljde sig inte synen från när bidraget gällde individen själv. Däremot menade flertalet av de intervjuade att ett medgivande närmast är en förutsättning för att myndigheter ska få hämta in uppgifter om någon annan än den sökande och att uppgiften ska vara relevant för rätten till ett bidrag.

I sammanhanget ställdes frågor om barns frånvaro från förskola och skola. Några av intervjupersonerna var positiva så länge det handlade om tillfällig föräldrapenning eller liknande. Andra var mer negativa och menade att det kunde komma fram uppgifter om att barn far illa och som de menade inte var något som myndigheterna borde få känna till.

5.4.4 När ska myndigheterna få använda uppgifterna?

Intervjupersonerna fick besvara när de ansåg att myndigheterna fick använda sig av uppgifterna. De flesta ansåg att myndigheterna kan använda den insamlade informationen efter behov, men att den sökande eller den vars uppgifter det handlar om, bör vara informerad om

hur uppgifter används och behandlas. Enligt SCB kan svaren tolkas som ett tecken på att de intervjuade har förtroende för myndigheternas hantering av uppgifterna.

5.4.5 Om myndigheternas förmåga att hantera uppgifterna på ett säkert sätt

Enligt SCB verkade intervjupersonerna generellt ha förtroende för att myndigheterna hanterar uppgifterna på ett korrekt sätt. Flera av de tillfrågade hade dock betänkligheter kring i vilken mån myndigheterna har förutsättningar att skydda uppgifterna mot till exempel hackerattacker, digital krigsföring och att de hanterar personuppgifter på ett korrekt sätt. Man såg också risker med att många uppgifter om den enskilde samlas hos en och samma myndighet.

5.4.6 Fördelar och nackdelar med uppgiftsinhämtning

Den avslutande frågan som intervjupersonerna fick reflektera över var vilka fördelar och nackdelar de såg med uppgiftsinhämtning.

De fördelar som nämndes var främst att den sökande slipper hämta och fylla i uppgifter själv och att det är lättare att förstå vilken uppgift som myndigheten vill ha, till exempel vid förifyllda uppgifter i en ansökan. En annan fördel som nämns är att uppgifterna behövs för att kunna fatta korrekta beslut och att det finns saklig och skäligen grund för utbetalning av bidraget.

Intervjupersonerna hade svårt att hitta några direkta eller påtagliga nackdelar med att myndigheter hämtar in uppgifter. Det som nämndes var främst risker för dataintrång, att uppgifter hamnar i fel händer och att uppgifterna används i sammanhang som de inte är avsedda för.

5.4.7 Sammanfattning av djupintervjuerna

På det hela taget tyckte de personer som deltog i djupintervjuerna att det är relativt oproblematiskt att myndigheter hämtar in och hanterar uppgifter om individer som ansöker om bidrag. Flera intervjupersoner uppgav att uppgiftsinhämtning kan underlätta den administrativa bördan för den enskilde, samtidigt som de vill vara informerade om hur

uppgifterna används och ge medgivande när myndigheter inhämtar uppgifter och när någon annan har ansökt om bidraget. De betänkligheter som finns avsåg främst kontoutdrag och patientjournaler. Dessa betraktas som privata eller integritetskränkande uppgifter.

Enligt SCB framträdde två perspektiv i intervjuerna. Å ena sidan finns de som anser att myndigheterna inte ska hämta in mer än de absolut nödvändigaste uppgifterna. Å andra sidan finns de som menar att den som ansöker om ett bidrag i någon mån får avsäga sig viss rätt till integritet. Intervjupersonerna hade också ett önskemål om att myndigheter generellt sett bör bli bättre på att dela information mellan varandra.

5.5 Slutsatser

5.5.1 En stor majoritet är positiva till uppgiftsinhämtning

I enkätundersökningen hade en stor majoritet en positiv inställning till att myndigheterna inhämtar uppgifter för att bedöma om han eller hon har rätt till ett bidrag. De uppgifter som flest personer var positiva till är inkomst, förmögenhet och skulder, hushållsmedlemmar, hyra, arbetsgivare, uppehållstillstånd, andra bidrag som den enskilde får och frånvaro från arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd. Av enkätresultatet framgick också att många av de svarande har en föreställning av att myndigheterna redan har tillgång till ett stort antal uppgifter.

Även de personer som deltog i djupintervjuerna var positivt inställda till att myndigheterna inhämtar uppgifter. Det framkom att de intervjuade ansåg att myndigheterna borde utbyta mer information än vad som görs i dag. Att detta är en generell inställning hos allmänheten stöds av att det i ESV:s attitydundersökning om bidragsfusk fanns en stor majoritet av de svarande, 80 procent, som instämde helt eller delvis i påståendet att myndigheterna borde få utbyta mer information med varandra i kontrollsyfte.¹²

¹² ESV 2022:33, s. 30.

5.5.2 Utdrag ur patientjournal och kontoutdrag upplevs som mer integritetskränkande

Det fanns också uppgifter där de som besvarade enkäten hade något tudelad inställning till uppgiftsinhämtning. De uppgifter det gällde var kontoutdrag och utdrag ur patientjournal. En majoritet av de svarande var fortfarande positiva till att uppgifterna skulle inhämtas, 54 respektive 50 procent, men fler personer än för övriga alternativ svarade att de inte instämde i att det var uppgifter som myndigheterna skulle få ta del av.

Enbart utifrån enkätundersökningen är det svårt att dra några slutsatser om vad den mer negativa inställningen beror på. Av djupintervjuerna framkom dock att det hos de intervjuade fanns en rädsla för att myndigheterna skulle kunna ta del av uppgifter som upplevdes som privata. För kontoutdrag kunde det handla om att det framgick var man hade varit, vad man hade handlat och hur man skötte sin ekonomi. När det gällde patientjournalen upplevde man den som ytterst privat. Flera framförde att ett läkarutlåtande borde vara tillräckligt för myndigheter att ta del av. Vid intervjuerna framkom två perspektiv på frågan. Antingen var den intervjuade av uppfattningen att myndigheterna endast skulle kunna få inhämta de mest nödvändiga uppgifterna, eller så menade den intervjuade att den som ansöker om ett bidrag får ge avkall på viss integritet. Det kan tänkas vara en förklaring till de tudelade svaren som framgick från enkätundersökningen.

5.5.3 Information och medgivande till uppgiftsinhämtning kan vara viktigt

Av enkätundersökningen framkom att respondenterna var mer positivt inställda till uppgiftsinhämtning om en enskild när ansökan om ett bidrag gjordes av den enskilde, än om någon annan har ansökt. Fler svarande valde också att lämna öppna svar när det gällde fördelarna och nackdelarna med att uppgifter inhämtas om den svarande när ansökan var gjord av någon annan. Av de öppna svaren framgick att de svarande inte förstod kopplingen till varför uppgifter skulle inhämtas om dem som inte själva ansökt och att uppgiftsinhämtningen upplevdes som integritetskränkande. Även behovet av att bli informerad om att uppgifter skulle hämtas in om dem eller att kunna ge sitt medgivande till sådan inhämtning framfördes. Flera svar handlade också om problema-

tiken kring att ingå i samma hushåll och ha delad ekonomi eller vara i beroendeställning till någon annan i hushållet. Svaren handlade dels om att man inte vill behöva försörja någon annan vuxen i hushållet, dels att den som är i behov av bidrag kanske inte får ta del av tillgångar som andra i hushållet har.

I djupintervjuerna var skillnaderna i inställning inte lika stor mellan situationer där den intervjuade var den som hade ansökt om ett bidrag eller om det var någon annan som hade ansökt. Detta kan bero på att de intervjuade fick en förklaring till varför uppgifterna kan behöva inhämtas om denne trots att det är någon annan som har ansökt och att det kan ha påverkat hur de har svarat. Något som särskilt lyftes upp i intervjuerna när det gällde att uppgifter om en själv hämtas in när det är någon annan som har ansökt om bidraget, var att det var viktigt för de intervjuade att de fick information om att uppgiften skulle inhämtas och i vissa fall att de också skulle kunna ge sitt medgivande till sådan inhämtning.

Det finns därmed betänkligheter mot att få sina uppgifter inhämtade om det är någon annan som har ansökt om bidraget. Utifrån svaren tolkar vi att detta till viss del kan motverkas genom att den som uppgifter inhämtas om får tydlig information om syftet med inhämtningen och att den kommer att göras. I vissa fall kan det också vara motiverat att han eller hon får möjlighet att antingen ge medgivande till uppgiftsinhämtningen eller ges möjlighet att kontrollera uppgiften.

Vi kan också tänka oss att en mer positiv inställning finns i de situationer då ansökan avser någon minderårig i hushållet och bidraget tillfaller en vårdnadshavare.

5.5.4 Kön, ålder, utbildningsnivå och förtroende påverkar attityden till uppgiftsinhämtning

I undersökningen framkom flera skillnader mellan olika grupper. Över lag var män mer positivt inställda till att myndigheterna ska få inhämta uppgifter än kvinnor. Vad detta beror på har vi inte hittat någon förklaring till. När kvinnor och män får ange vilka fördelar de ser med uppgiftsinhämtning är det betydligt fler män än kvinnor som markerat att det blir svårare att fuska med bidrag, medan fler kvinnor än män har angett att den främsta fördelen är att samma uppgift inte behöver lämnas flera gånger till olika myndigheter.

När det kommer till nackdelarna är det fler kvinnor än män som har angett att de inte kan kontrollera att uppgiften är korrekt och att uppgiften är känslig. Detta skulle kunna tyda på att män har perspektivet att fusk ska motverkas, medan kvinnor mer tänker ur ett personligt perspektiv hur de skulle kunna påverkas av en ökad uppgiftsinhämtning.

Frågan om hur de svarande ställer sig till uppgiftsinhämtning verkar vara en generationsfråga. Ett genomgående mönster i undersökningen är att den yngre åldersgruppen mellan 16 och 36 år är mer negativt inställd till att myndigheter inhämtar uppgifter än övriga grupper. Den mest positiva attityden har gruppen mellan 37 och 57 år. I den yngre och den äldre åldersgruppen 58–79 år är det också vanligare att uppgifte att man inte har någon åsikt i frågan. Trenden återkommer i alla svar som har att göra med inställningen till inhämtning av olika uppgifter, oavsett om uppgiften avser den som själv har ansökt om ett bidrag eller om det rör någon annan.

Hur den svarande ställer sig till uppgiftssinhämtning hänger också samman med vilken utbildningsnivå han eller hon har. Ju högre utbildningsnivå, desto positivare är inställningen till att myndigheter inhämtar uppgifter så länge det är i situationer där den enskilde själv har ansökt om ett bidrag. För situationer där ansökan var gjord av någon annan var resultatet mer polariserat i gruppen för högre utbildningsnivå. Det var vanligt att man antingen var helt för eller helt emot uppgiftsinhämtningen. De med lägre utbildningsnivå är den grupp där den högsta andelen har svarat att de inte har någon åsikt i frågan. Med viss sannolikhet kan detta resultat tolkas som att gruppen med lägre utbildningsnivå upplever frågan om uppgiftsinhämtning som relativt komplicerad. Även här var det ett återkommande mönster i svaren oavsett vilken uppgift som den svarande fick ta ställning till.

Ett genomgående mönster i undersökningen är att den som har ett högt förtroende för myndigheter i allmänhet är mer positiv till uppgiftsinhämtning. Den som tidigare har fått ett bidrag är mer positiv till att de beslutande aktörerna ska få ta del av uppgifter än de som inte har någon erfarenhet av välfärdssystemen.

5.5.5 Att inhämta uppgifter kan förebygga brott

När de svarande fick uppge vilken den främsta fördelen är med att myndigheter inhämtar uppgifter vid ansökan om ett bidrag, var det en stor majoritet som valde att det blir svårare att fuska med bidrag. Att myndigheter inhämtar uppgifter från andra aktörer för att se om den som ansöker om bidrag har rätt till bidraget var också den åtgärd som ansågs ge bäst effekt för att minska bidragsfuskar.

Resultatet ska tolkas med viss försiktighet eftersom respondenterna kan ha påverkats av att merparten av enkätfrågorna handlade om uppgiftsinhämtning. I kombination med att en så hög andel av respondenterna ansåg att inhämtning av uppgifter försvårar fuskar drar vi ändå slutsatsen att allmänhetens inställning är att inhämtning av uppgifter ger myndigheterna möjlighet att förhindra brott och att det är en effektiv åtgärd.

5.5.6 Integritet är viktigt, men också hur myndigheterna hanterar uppgifterna

I enkäten svarade 15 procent att den främsta nackdelen med att myndigheter inhämtar uppgifter är att uppgiften kan vara känslig, men det fanns en större oro kring att uppgiften används i något annat syfte än att se om man har rätt till bidrag och att myndigheten inte hanterar uppgiften på ett säkert sätt. När uppgiften inhämtas om en enskild och någon annan har ansökt om bidraget låg den största betänkligheten hos de svarande i att uppgifterna skulle hämtas in utan att han eller hon skulle veta om det. I kategorin som var negativt inställda till uppgiftsinhämtning var det fler som uppgav som främsta nackdel att uppgifter om mig kunde vara känslig i de situationer när han eller hon själv ansökt. När uppgiften gällde mig och någon annan ansökt om bidraget uttryckte samma grupp mer oro om att uppgiften skulle inhämtas utan att han eller hon visste om det i jämförelse med de som antingen var positiva till uppgiftsinhämtning eller inte hade någon åsikt.

Även i djupintervjuerna diskuterades integritet. Utöver känsliga uppgifter som kan framgå av ett kontoutdrag eller en patientjournal, kunde uppgiftsinhämtning upplevas som integritetskänslig när det gällde vissa aktörer. När det fanns aktörer som man kanske hade en mer personlig relation till, som till exempel en arbetsgivare eller en hyresvärd, låg betänkligheterna främst i att arbetsgivaren eller hyres-

värden skulle få kunskap om att man sökte ett visst bidrag och kanske befann sig i en bekymmersam ekonomisk situation. Det skulle i sin tur kunna leda till andra konsekvenser.

Vad gäller myndigheternas hantering uttryckte de intervjuade en oro att myndigheterna skulle få tillgång till mer information än vad som var nödvändig för att hantera ärendet, huruvida myndigheterna hade it-system som skyddade uppgifterna eller om uppgiften skulle kunna användas i något annat syfte än det som var tänkt.

Utifrån resultatet av enkäten och djupintervjuerna kan vi sluta oss till att integritet spelar en roll i allmänhetens attityd till uppgiftsinhämtning, men att det också är avgörande hur myndigheterna hanterar uppgifterna och att uppgiftsinhämtningen endast görs i syfte att fastställa om den enskilde har rätt till ett bidrag.

5.5.7 Risken för att förtroendet för myndigheterna ska minska vid ökad uppgiftsinhämtning är låg

För att upprätthålla legitimiteten för välfärdssystemen behöver allmänheten ha förtroende för de beslutande aktörerna och deras uppdrag att hantera systemen på ett rättssäkert och korrekt sätt. I vår undersökning uppgav nästan varannan av de svarande, 46 procent, att deras förtroende för myndigheterna skulle vara oförändrat om dessa fick utökade möjligheter att inhämta uppgifter. Ytterligare 22 procent uppgav att deras förtroende troligen skulle öka.

6 Analys och överväganden

6.1 Inledning

Vårt uppdrag är att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott och i detta slutbetänkande har vi i huvudsak fokuserat på förebyggande åtgärder, se kapitel 2 och 3. Vi har tillämpat ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt. I kapitel 4 och 5 har vi i enlighet med detta kartlagt och inhämtat kunskap i syfte att skapa en lägesbild över den brottslighet som riktas mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen och hur de beslutande aktörerna arbetar för att förebygga brottsligheten. I detta kapitel analyserar vi den kunskap som har framkommit vid kartläggningen. Vi inleder nedan med att beskriva den samlade lägesbilden över brottsligheten. Därefter analyserar vi de orsaker till brottsligheten som har framkommit. Sedan beskrivs de områden där vi utifrån orsakerna har identifierat att arbetet med att förebygga brott mot välfärdssystemen behöver stärkas. Slutligen följer de överväganden vi har gjort om vilka åtgärder som behöver vidtas. I efterföljande kapitel 7–12 lämnar vi förslag på åtgärder.

6.2 Analys

6.2.1 Brottslighetens omfattning, struktur och utveckling

Allt fler polisanmälningar, men fortsatt låg risk för upptäckt

En första viktig frågeställning i en lägesbild över brottsligheten är dess omfattning, struktur och utveckling. Kunskap om sådana förhållanden har en avgörande betydelse för vilka åtgärder som behöver vidtas.

Risken för att som enskild bli upptäckt när man begår bidragsbrott genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte anmäla ändrade förhållanden har med stor sannolikhet ökat. Antalet polisanmälningar

av misstänkta bidragsbrott har ökat väsentligt sedan 2017. Enligt de beslutande myndigheterna leder en förstärkning av arbetet med att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar till fler genomförda kontroller och åtgärder. Detta visar sammantaget både att prioritering av att minska felaktiga utbetalningar och utveckling av kontrollverksamhet hos de beslutande myndigheterna ger effekter på antalet polisanmälningar.

Den officiella kriminalstatistiken visar dock en nedgång av antalet anmälda bidragsbrott de senaste två åren, vilket skiljer sig mot myndigheternas uppgifter om antalet ökade polisanmälningar (se avsnitt 4.2.1). Vi bedömer att det beror på att en polisanmälan i regel innehåller flera enskilda brottstillfällen, eftersom varje utbetalning som huvudregel räknas som ett brott. Trots att samtliga beslutande myndigheter, förutom Migrationsverket, har gjort fler polisanmälningar under 2022 i jämförelse med 2021 har beloppet för samtliga anmälningar om misstänkta brott minskat under samma år. Det kan enligt vår mening vara en indikation på att misstänkta bidragsbrott upptäcks tidigare och att polisanmälningarna därmed innehåller färre enskilda brott och brottstillfällen.

En viktig aspekt i sammanhanget är att jämföra andelen upptäckta misstänkta bidragsbrott med andelen uppskattade misstänkta avsiktliga fel. Under 2021 betalade staten ut totalt 728 miljarder kronor i olika förmåner och stöd som avser en enskild person. I den senaste uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna bedömdes ungefär 2 procent av de totala utbetalningarna från välfärdssystemen var felaktiga under 2021. Det motsvarar 14,6 miljarder kronor. Av myndigheternas studier framgår att de sökande orsakade 90 procent av det totalt skattade beloppet som betalades ut felaktigt under 2021. Enligt uppskattningen bedömdes att cirka 56 procent av det totala beloppet vara misstänkt avsiktliga.¹ Det skulle innebära att cirka 7,4 miljarder kronor läcker ur statskassan årligen på grund av misstänkta bidragsbrott.² Det är ett ansenligt läckage som inte bör vara acceptabelt eller få fortgå.

Under 2021 polisanmälde de beslutande myndigheterna misstänkta bidragsbrott motsvarande en summa om 734 miljoner konor, se av-

¹ Ekonomistyrningsverket, 2023, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport ESV 2023:22, s. 27. Uppskattningen att 56 procent utgör avsiktliga fel bör dock enligt ESV tolkas med viss försiktighet eftersom det är stor variation i myndigheternas definition av vad som är ett misstänkt avsiktligt fel. I avsnitt 4.4.3 presenteras resultatet av studierna närmare.

² 14,6 miljarder \times 0,9 \times 0,56 = 7,36 miljarder.

snitt 4.2.2. tabell 4.3. Det innebär att enbart 10 procent av de uppskattade totala avsiktliga felen upptäcks och polisanmäls. Här är det viktigt att ha i åtanke att det inte är alla upptäckta avsiktliga fel som leder till polisanmälan, eftersom både prioriteringar av de beslutande aktörerna och svårigheter med att visa grov oaktsamhet eller uppsåt kan leda till att alla överträdelser inte anmäls. Även om andelen om 10 procent utgår ifrån en uppskattning av den totala omfattningen av misstänkta avsiktliga fel, tyder siffrorna på att det fortsatt finns ett stort mörkertal. Det kan därför antas att det begås betydligt fler brott mot välfärdssystemen än vad som upptäcks och polisanmäls. Det finns därmed ett stort behov av åtgärder som kan ha förebyggande effekter och som även kan öka upptäcktsrisken.

Ekonomiska incitament driver brottsligheten

Helt skilda metoder och åtgärder kan behöva sättas in beroende på om brotten begås av slarv, är systematiska eller utförs av grovt kriminella. Vi har därför försökt skapa oss en bild av vilka gärningspersonerna är och deras motiv till att begå brott riktade mot välfärdssystemen.

Vår kartläggning visar att det är olika typer av gärningspersoner som begår bidragsbrott. Det kan vara enskilda som befinner sig i en socialt utsatt situation, har skulder eller ser välfärdssystemen som en försäkring varifrån medel kan plockas ut vid behov. Andra begår bidragsbrott för att kunna finansiera annan kriminalitet eller verksamhet, alternativt föra medlen ut ur landet. Brott begås även av grovt kriminella som sätter i system att använda företag som brottsverktyg för att kunna plocka ut stora summor från välfärdssystemen.

Det finns inga närmare uppskattningar eller andra uppgifter om antalet brott som begås av de tre kategorierna av gärningspersoner så att dessa kan ställas i relation till varandra. Frågan är dock hur tillförlitlig en sådan uppgift skulle vara. Exempelvis kan den som i själva verket begår systematiska bidragsbrott ange att brottet har tillkommit på grund av slarv eller missförstånd. Mindre allvarliga brott kan också begås av individer som förekommer i grovt kriminella sammanhang eller nätverk, men detta kanske inte framgår av statistiken eller domsluten. Trots skillnaden gärningspersonerna emellan finns det en sak som förenar dem. Samtliga drivs av ekonomiska incitament för att begå brotten.

Enligt den officiella kriminalstatistiken är personer som lagförs för bidragsbrott ofta ostraffade sedan tidigare och återfall i bidragsbrott är ovanligt. Cirka 2 procent återföll i bidragsbrott under perioden 2011–2022. Statistiken ska dock tolkas med viss försiktighet. Som vi tidigare har konstaterat är upptäcktsrisken för bidragsbrott låg och att bli upptäckt varierar mellan de beslutande aktörerna. En stor andel polisanmälningar läggs också ner på grund av att det inte går att bevisa att gärningen har begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Av samma anledning kan det vara många överträdelser som aldrig leder till en polisanmälan. De beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheter upplever att återfall i bidragsbrott förekommer, men att det inte går att uttala sig om omfattningen. Med all sannolikhet finns ett mörkertal av upprepade bidragsbrott som inte återspeglas i statistiken. Även förekomsten av återfall i bidragsbrottslighet är därför en del som bör beaktas vid analysen av behovet och valet av åtgärder.

Vissa system är mer utsatta än andra

Det finns förmåns- och stödsystem där stora belopp betalas ut felaktigt och som har relativt hög andel misstänkta avsiktliga fel även om skattningarna av dessa är osäkra. Exempel på sådana förmåner är sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och bostadsbidrag, se avsnitt 4.3.3. För andra förmåns- och stödsystem finns brottsupplägg som är särskilt systemhotande och där företag ofta är inblandade, till exempel assistansersättning och nystartsjobb. Gemensamt för dessa stöd är att de avser en person men i regel betalas ut till ett företag. Slutligen finns också system där stora felaktiga belopp betalas ut, men där det saknas uppskattningar av andelen misstänkta avsiktliga fel. Här ingår lönebidrag, studiemedel i Sverige och bostadstillägg för pensionärer.

Genom att använda kunskapen om vilka system som utsätts för brott och hur brottsuppläggen ser ut, finns goda möjligheter att prioritera olika typer av åtgärder som kan behöva vidtas. Det finns även kunskap om vad som är de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i respektive system, vilket också är en viktig pusselbit för att kunna föreslå lämpliga åtgärder. Detta återkommer vi till nedan.

Brottsuppläggen förändras och blir alltmer avancerade

Vår kartläggning visar att brottsuppläggen under lång tid har sett likadana ut i bemärkelsen vilka oriktiga uppgifter som lämnas och vilka ändrade förhållanden som inte anmäls, oavsett vilket system som utnyttjas. Dock sker det en viss förskjutning och successiva förändringar av brottsligheten. När åtgärder sätts in för att förhindra bidragsbrott finner gärningspersonerna ofta nya sätt att begå brotten på. Ett sådant exempel är spårbara löneutbetalningar i samband med olika arbetsgivarstöd. I och med att åtgärden om sådana spårbara utbetalningar infördes, började arbetsgivare begära att den anställde skulle betala tillbaka en del av lönen, efter löneutbetalningen. Erfarenheter från bland annat de stödåtgärder som beslutades under covid-19-pandemin visar också att det finns en förhöjd risk för utnyttjande när nya system införs, om det finns krav på att systemen ska utformas skyndsamt och utan att hänsyn tas till vilka konsekvenser åtgärden kan få för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Brottsuppläggen tenderar också att bli alltmer avancerade och allvarigare i och med att de beslutande aktörerna blir bättre på att upptäcka misstänkta brott. Företag används i allt högre grad som verktyg för att utnyttja välfärdssystemen. I flera fall är det grovt kriminella som ligger bakom uppläggen. Mönstret återkommer i flera lägesbilder över organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet. I och med att de beslutande myndigheterna ökar sin förmåga att upptäcka brott riktade mot välfärdssystemen, finns det en risk för att brottsligheten förskjuts till andra områden. Till exempel kan gärningspersoner rikta in sig mot kommuner som inte alltid har de resurser eller den kunskap som krävs för att förhindra välfärdsbrott. Detta visar sammantaget både behovet av att följa brottsligheten genom löpande lägesbilder, och att välfärdssystemen är robusta mot brott och enhetliga i grunden, vilket vi återkommer till nedan. Om det inte finns ett stabilt system i grunden och insatser inte sätts in tidigt, blir det svårare att komma till rätta med problematiken.

Framtida utmaningar

Hur den brottslighet som riktar sig mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen kommer att utvecklas i framtiden är mycket beroende av vilka åtgärder som vidtas för att förebygga och bekämpa

brottsligheten. För att kunna bedriva ett hållbart brottsförebyggande arbete behövs en uppdaterad kunskap och lägesbild av brottsligheten, men också en förmåga att förutse gärningspersonernas nästa steg. Några paralleller skulle kunna dras till en liknande typ av ekonomisk brottslighet, nämligen skattebrott. Bekämpning av skattebrott har historiskt sett pågått längre än arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, och vi kan därför anta att utvecklingen tar en liknande riktning som den som skattebrott har fått.

Skatteverket var tidigt ute med att utveckla sina kontrollsystem. Införandet av kontrolluppgifter och den förenklade självdeklarationen har inneburit en utveckling från att enskilda själv rapporterade uppgifter till att i stället kontrollera att förifyllda uppgifter är korrekta. Det har lett till att det totala skattefelet bedöms ha minskat. Med skattefel menas skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller.

Samtidigt har det parallellt utvecklats en mer avancerad ekonomisk brottslighet. Utvecklingen av skattebrottsligheten har, precis som för välfärdsbrottslighet, gått mot att företag används som brottsverktyg och att dessa företag ofta har koppling till organiserad brottslighet. De framtida utmaningarna tros enligt Brå vara att kriminella samarbetar i nätverksstrukturer och att organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet utmanar rättsväsendets förmåga att identifiera och bekämpa kriminell verksamhet. Enligt forskningen bör lagstiftningen i högre grad försvåra ekonomisk brottslighet och göra det enklare att göra rätt. Åtgärderna bör också inriktas mot att säkerställa korrekta uppgifter och brottsförebyggande åtgärder.³

Vi bedömer att utvecklingen av den brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen går i en liknande riktning. De beslutande aktörerna kommer i högre grad att inhämta uppgifter om den enskilde i stället för att han eller hon själv ska uppge dessa. Även kontrollverksamheten kommer att stärkas, i synnerhet om de beslutande aktörerna får utökade möjligheter att använda riskbaserade kontroller och dataanalyser. Däremot finns det en faktor som inte går att förändra. Så länge det finns pengar att hämta ur välfärdssystemen och upptäcktsrisken är låg kommer det alltid att finnas motiverade gärningspersoner som vill ta del av dessa.

³ Brå, 2107, *Brottsutvecklingen fram till år 2015*, rapport 2017:5, s. 334 f.

Med stor sannolikhet kommer brottsuppläggen att förändras till andra sätt att tillskansa sig medel och dessa upplägg kommer att bli mer avancerade än tidigare. Ett möjligt scenario är att brottsligheten inriktas mot dataintrång, manipulerade uppgifter och identiteter samt fiktiva behov. Det är vidare möjligt att risken för infiltration av myndigheter och att hot eller påtryckningar mot handläggare och enskilda ökar. Sådana exempel har redan nu framkommit i vår kartläggning.

De beslutande aktörerna behöver därför ha tillgång till aktuella lägesbilder och utvecklade preventiva metoder för att kunna följa hur brottsligheten förändras. Det handlar om att å ena sidan bedriva en aktiv omvärldsbevakning och förutspå vilken riktning brottsligheten tar och å andra sidan vidta effektiva åtgärder.

6.2.2 Brottslighetens orsaker och tillvägagångssätt

Arbetet bör omfatta välfärdsbrott

Som vi tidigare har nämnt är inte bidragsbrottslighet den enda brottslighet som riktas mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Det finns indikationer på att brott även kan begås genom infiltration av myndigheter, hot och otillåten påverkan, dataintrång eller andra sätt att manipulera systemen. Arbetet för att skydda välfärdssystemen bör därför inte inskränkas till bidragsbrott, bedrägerier och urkundsförfalskning. Vi har förstått att det finns olika bilder av vad som avses och innefattas i begrepp som till exempel felaktiga utbetalningar, ekonomisk brottslighet och välfärdsbrott. Det kan därför finnas anledning för regeringen att förtydliga vilken brottslighet som avses, eftersom det exempelvis av de beslutande myndigheternas instruktion framgår att de ska motverka bidragsbrott.

Vår kartläggning visar vidare att brottsuppläggen och metoderna för att begå brott förändras. Många av de studier som används har ett historiskt perspektiv på utvecklingen. För att ha beredskap inför framtiden bör myndigheterna ha en aktiv omvärldsbevakning och ta fram framtidsanalyser över hur brottsligheten kan tänkas utvecklas, vilket därmed inte enbart bör vara låst till befintlig brottslighet som exempelvis bidragsbrott.

Utifrån de ovanstående perspektiven om vad som avses med olika begrepp och typer av brottslighet, brottsupplägg som förändras och

behovet av beredskap inför framtiden, bör flera olika underlag ingå i myndigheternas kunskapsinhämtning och lägesbild. Det handlar bland annat om att på ett strukturerat sätt inhämta information från medarbetare och allmänhet och integrera delar av arbetet med felaktiga utbetalningar med processen för intern styrning och kontroll. Det handlar även om att inhämta kunskap från andra berörda aktörer och samarbeta med forskningsinstitutioner.

Vi bedömer att det finns behov av en strukturerad inhämtning av kunskap om brottsupplägg, ett brett perspektiv på vilken brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och ett utvecklat analys- och beslutsunderlag för att kunna vidta träffsäkra och effektiva brottsförebyggande åtgärder. Även om det är svårt att ligga steget före brottsligheten, bör samhällets insatser inriktas mot att i vart fall följa och försöka hålla jämna steg med den. På så sätt kan myndigheterna åstadkomma ett mer strukturerat, hållbart och effektivt brottsförebyggande arbete mot brott riktade mot välfärdssystemen.

Det finns god kunskap om orsakerna till felaktiga utbetalningar

Tidigare betänkanden, de beslutande myndigheternas riskanalyser, uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar och aktörers svar på våra frågor visar att de främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar är att

1. enskilda lämnar oriktiga uppgifter, eller
2. inte anmäler sådana ändrade förhållanden som han eller hon har en skyldighet att anmäla.

Det handlar oftast om uppgifter om arbete, inkomster, tillgångar, skulder, studier, uppehållstillstånd, bosättning, civilstånd och familjerelationer. Även uppgifter om funktionsnedsättning, omvårdnads- och tillsynsbehov och arbetsuppgifter är sådant som lämnas oriktigt eller inte anmäls när förhållandena ändras. Den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är egenrapporterade eller svårkontrollerade uppgifter.

Anledningen till att det lämnas oriktiga uppgifter eller att enskilda inte anmäler ändrade förhållanden kan dock skilja sig åt. Det kan antingen vara att den enskilde eller någon annan aktör avsiktligt eller oavsiktligt lämnar oriktiga uppgifter. Det kan också vara så att den

enskilde väljer att inte anmäla ändrade förhållande eller inte har kunskap om att han eller hon är skyldig att informera om dessa. För att det ska vara ett bidragsbrott krävs det att detta har gjorts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet.

De beslutande myndigheterna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har vid uppskattningarna av omfattningen av felaktiga utbetalningar redovisat orsakerna, så kallade delrisker, till de fel som den sökande gör på en mer detaljerad nivå för 17 förmåner. För de förmåner och stöd där delrisker finns redovisade, är de vanligast förekommande orsakerna till felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande:

- felaktig uppgift om förmögenhet,
- felaktig inkomstuppgift och ökad inkomst,
- arbete trots ersättning,
- sammanboende/skenseparation,
- arbetsökande och arbetsgivare är gifta eller sambos,
- bosättning utomlands,
- arbetsökande och arbetsgivare är gifta eller sambos,
- felaktig folkbokföring inom Sverige, och
- felaktig arbetsförmåga.

Förmånerna föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och bostadsbidrag kännetecknas av att stora summor uppskattas betalas ut felaktigt och att antalet misstänkta avsiktliga fel orsakade av sökande är hög. Det finns ett antal orsaker till de misstänkt avsiktliga felen som är gemensamma för dessa förmåner, bland annat att den sökande har lämnat felaktiga inkomstuppgifter, arbetar samtidigt som han eller hon får en förmån eller i själva verket inte bor eller vistas i Sverige. Eftersom flera andra förmåner och stöd har liknade villkor, kan det antas att även dessa har en förhöjd risk för avsiktliga fel som orsakas av sökanden. Om gemensamma åtgärder vidtas för att förhindra dessa orsaker, finns det potential för stora samhällsekonomiska vinster.

Fler orsaker till brottsligheten behöver identifieras

De beslutande myndigheterna har god kunskap om orsakerna till felaktiga utbetalningar kopplade till välfärdssystemens konstruktion, även om inventeringen av riskerna inte är heltäckande. Dels finns inte studier och redovisade delrisker för samtliga förmåner och stöd, dels ingår inte samtliga parametrar i de beslutande myndigheternas riskanalyser och uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Vi har noterat att det även finns andra faktorer som kan orsaka brott mot välfärdssystemen och som bör ingå i kunskapsunderlaget för att få en mer sammansatt bild av brottsligheten. Det är orsaker som är kopplade till myndigheternas interna arbete som till exempel styrning, prioritering och resurser, kontroller, handläggning, rekrytering av personal, informationssäkerhet, rättssäkerhet och trygga miljöer för handläggare. Det handlar också om extern och utökad omvärldsbevakning av information om brottsupplägg och tendenser och trender för att kunna prognosticera brottslighetens utveckling.

Gärningspersoners incitament till att begå brott kan öka om de bedömer att upptäcktsrisken är liten. Att inte åtgärda orsaker avseende styrning, handläggning och interna rutiner leder till att brotten inte upptäcks och att det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet inte får den prioritet som är nödvändig. Det finns mycket kunskap om orsakerna till felaktiga utbetalningar kopplad till förmånernas utformning, men vår bedömning är att även orsaker inom den egna myndigheten och yttre påverkan behöver belysas och integreras bättre i den sammantagna lägesbilden.

6.2.3 Behov av åtgärder

Myndigheternas åtgärder behöver ha en tydligare koppling till brottslighetens orsaker

I vår kartläggning frågade vi de beslutande aktörerna om vilka brottsförebyggande åtgärder de menade hade gett störst effekt och vilka behov de såg av ytterligare åtgärder.

Behovet av fungerande kontroller framhålls som den viktigaste brottsförebyggande åtgärden enligt de beslutande aktörerna. Det handlar både om utökade möjligheter att inhämta uppgifter från andra än den enskilde och möjlighet att behandla personuppgifter för kontroll-

ändamål. Som vi bedömer det är dessa behov av åtgärder befogade, om åtgärderna används i syfte att förebygga brott och felaktiga utbetalningar och om enskildas integritet värnas.

Flera av de beslutande aktörerna uppger att de arbetar för att det ska vara lätt att göra rätt. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen har haft i uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att underlätta för enskilda att lämna korrekta uppgifter och att anmäla ändrade förhållanden. När de beslutande myndigheterna uppger vilka åtgärder de har vidtagit nämns i hög grad olika former av informationsinsatser. Vi har tolkat vissa svar från myndigheterna som om de ser informationsinsatser riktade mot målgrupper av sökande som den viktigaste förebyggande åtgärden.

Aktörerna framhåller även behov av utökade befogenheter att göra oannonserade kontrollbesök, kontrollera in- och utlandsresor och stärka identitetskontrollen. Vi instämmer i att detta är åtgärder som tar sikte på flera av de risker som orsakar att stora belopp betalas ut felaktigt varje år, men vill framhålla att dessa verktyg ligger förhållandevis långt ifrån den lagstadgade möjlighet och verklighet som finns i dag. Även om bidragsbrott ska motverkas, är det viktigt att inte bortse från det faktum att de beslutande aktörerna inte har brottsutredande befogenheter. Det finns som vi bedömer en befintlig och befogad uppdelning mellan vilka åtgärder som beslutande aktörer får och inte får vidta.

En utökad samverkan ses som ytterligare ett verktyg för att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen som behöver utvecklas. Här har vi, som konstaterats i delbetänkandet, funnit att samverkan utgör en viktig del i arbetet mot bidragsbrott, men att det finns flera sådana pågående initiativ. Mycket handlar därför om att renodla och effektivisera den samverkan som redan finns, snarare än att skapa nya samverkansinitiativ.

Många av de behov av verktyg som har lyfts fram av aktörerna skulle kunna ge brottsförebyggande effekter. De åtgärder som föreslås har emellertid enligt vår bedömning i stor utsträckning inte som utgångspunkt att hantera brottsuppläggen och orsakerna till brott. I stället består flera av behoven av mer reaktiva verktyg som dessutom är resurskrävande. Till exempel borde fler risker kunna reduceras genom att förändra regelverken i stället för att genomföra informationsinsatser. Att öka antalet slumpvisa kontroller eller att införa inrese- och utresekontroller är mycket resurskrävande, medan förebyggande åtgärder

som enhetliga och enkla regelverk med utökad uppgiftsinhämtning, kan vara mycket mer effektiva om de utförs på rätt sätt. Det kan därför behövas andra verktyg för att komma åt orsakerna till brottsligheten, än de som aktörerna har identifierat.

Regelverken behöver stärkas

Att det kan lämnas oriktiga uppgifter och att enskilda inte anmäler ändrade förhållanden med risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, har sin grund i hur välfärdssystemen är konstruerade. Många förmåner och stöd bygger på att uppgifter om faktiska förhållanden som utgångspunkt ska lämnas av den enskilde. Det finns därmed goda möjligheter för enskilda att välja vilka uppgifter som denne vill lämna och om ändrade förhållanden ska anmälas. Gärningspersoner utnyttjar svagheter i regelverken, exempelvis förekomsten av villkor om framtida inkomst, bedömningskriterier, stora utbetalningar i förväg och intyg och identiteter som går att förfalska. Det kan även handla om uppgifter om den sökande har varit på sitt arbete, vilken inkomst man har samt vem man bor tillsammans med.

Vår kartläggning visar också att kriminella utnyttjar nya stöd och förmåner som införs. Brottsligheten hittar nya kryphål och många gånger angriper man andra stöd eller förmåner när åtgärder vidtas. När ett stöd eller en förmån får en reglering som exempelvis innebär att fler uppgifter kan inhämtas från en säker källa, flyttar sig brottsligheten därifrån och de kriminella vänder sig i stället mot en förmån eller stöd där motsvarande kontroll inte finns. Detta visar att om man vill förebygga brott, behöver regelverken ses som en helhet med behov av en enhetlig, enkel och robust konstruktion i grunden.

Till detta kommer att svåröverskådliga regelverk ska hanteras av många beslutande aktörer utifrån aktörernas olika förutsättningar, kunskaper och ambitionsnivåer. Samtidigt förs det in nya förmåner och stöd i välfärdssystemen, och befintliga system ändras. Även om det alltså finns god kännedom om att flera orsaker till välfärdsbrott har med regelverkens konstruktion att göra, kan det finnas risk att kunskapen får stå tillbaka när nya reformer ska genomföras skyndsamt. Olika stödformer under covid-19-pandemin är ett sådant exempel. Inom välfärdssystemens område kommer det alltid att finnas behov av att påskynda förslag om ny eller förändrad trygghetslagstiftning.

Därför behövs enkla, enhetliga och robusta regelverk i grunden, samt att dessa löpande följs upp och kompletteras vid behov.

Regelverken behöver moderniseras

Vår kartläggning visar att de uppskattade felaktiga utbetalningarna av förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen är omfattande. Samtidigt som det handlar om flera olika förmåner och stöd med olika villkor, olika uppgifter som kan eller ska hämtas in och från vem, är utgångspunkten någonstans i grunden densamma. Den utgår från att enskilda har huvudansvaret och ska lämna uppgifter om olika förhållanden och anmäla ändrade förhållanden.

Grundtanken att enskilda ska lämna uppgifter var inte särskilt märklig i en tid där det fanns betydligt färre förmåner och stöd och där mycket av handläggningen hos myndigheter bedrevs genom personlig kontakt och med uppgifter på papper. Lagstiftaren uttalade i samband med införandet av regleringen att uppgifter om faktiska förhållanden skulle lämnas på heder och samvete inom hela det försäkrings- och bidragsområde som dåvarande allmänna försäkringskassorna administrerade, att syftet med regleringen, var att inskräpa för uppgiftslämnaren vikten av att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Detta kunde enligt lagstiftaren i sig verka avhållande på den enskilde från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter.⁴ Även om också denna grundtanke var god går det inte att bortse ifrån det faktum att det förekommer en mycket stor andel felaktiga utbetalningar orsakade av att den enskilde lämnar oriktiga uppgifter. Ett system som i huvudsak bygger på enskildas ansvar är ändamålsenligt och kan fungera bra, om enskilda har som utgångspunkt att alltid göra rätt för sig. Även om de allra flesta lämnar korrekta uppgifter ser dock verkligheten och utvecklingen i samhället tyvärr inte så ut.

När det gäller myndigheternas handläggning och utredningsskyldighet kan man dra samma parallell. Att som myndighet utreda färre, mer standardiserade ärenden på papper och utifrån personlig kontakt ställde helt andra krav både på handläggningstid och handläggningssätt. Enligt förarbeten ansågs den handläggande myndighetens utredningsskyldighet vara omfattande. Orsaken till det var bland annat att den enskilde ofta ansågs vara i underläge gentemot den handläggande

⁴ *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, prop. 1996/97:121, s. 36 f.

myndigheten och kunde ha svårt att ta tillvara sin rätt, till exempel på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Den enskilde var också ofta helt beroende av ersättningen för sin försörjning.⁵

Att ha samma utgångspunkter i dagens samhälle med en mängd olika förmåner och stöd, komplicerade sådana och mängdhantering i en digitaliserad värld är inte hållbart. Det behövs därför genomgripande förändringar av regelverkens konstruktion. Åtgärder i denna anda har visserligen föreslagits och genomförts genom åren, men har som utgångspunkt handlat om punktinsatser för vissa förmåner och stöd, eller i vissa särskilda bestämmelser. Dessa regeländringar har gjort regelverken allt annat än robusta mot välfärdsbrott eller enhetliga och enkla för enskilda, företag och handläggare. Regelverken har i stället blivit ett svåröverskådligt lapptäcke, ett lapptäcke som växer allt efter hand.

De beslutande aktörerna behöver ges utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning

Det finns många felaktigheter som skulle kunna förebyggas. Den myndighet som handlägger ersättningen borde kunna hämta in uppgifter eller kontrollera dem från en annan källa än den enskilde för att kunna fatta korrekta beslut. Den handläggande myndigheten kan redan begära in kompletterande underlag från den enskilde, exempelvis i fråga om kontoutdrag. Om den enskilde inte ger in begärt underlag kan ansökan avslås helt eller delvis. Genom denna utredningsskyldighet och vissa utredningsbefogenheter är det möjligt att utreda ärendena och säkerställa att rätt ersättning går till rätt person. Mot detta ställs dock myndigheternas skyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900) att ärenden ska handläggas snabbt och effektivt. Det kan därför finnas ett motstående intresse mellan utredningsskyldigheten och den faktiska möjligheten att inhämta omfattande och korrekt beslutsunderlag effektivt och snabbt. All manuell hantering och framför allt kompletteringar som kan behöva göras via telefon eller genom mejlkorrespondens är tids- och resurskrävande. Det ligger även i den enskildes intresse att få ett beslut om en förmån eller ett stöd inom skälig tid.

Det är av dessa anledningar som beslutande aktörer till exempel kan behöva skapa kontroller både inför beslut och i efterhand genom auto-

⁵ Jämför *Socialförsäkringsbalk*, prop. 2008/09:200, s. 553 f. och RÅ 2010 ref. 120.

matiserad inhämtning av uppgifter från andra aktörer än den enskilde. En utökad uppgiftsinhämtning för beslutande aktörer är en viktig förutsättning för detta. Det är också oftast denna bakgrund som regleringen om uppgiftsskyldigheter i de beslutande aktörernas förmåns- och stödlagstiftning har. Tillfrågade beslutande aktörer har också till oss framfört önskemål om nya informationsutbyten, omvänd sekretess och utökade uppgiftsskyldigheter. Det är enligt vår bedömning uppenbart att dagens konstruktion av regelverken som har som utgångspunkt att inhämtning av uppgifter i huvudsak ska göras från den enskilde och inte andra säkra källor, är en avgörande orsak till att det kan begås bidragsbrott. Konstruktionen är därför inte ändamålsenlig.

Under åren har försök gjorts med att utöka möjligheterna till informationsutbyte och uppgiftsskyldigheter, men oftast har dessa bestått i ändringar av enskilda bestämmelser gällande en separat förmån eller ett specifikt stöd. Regelverken har därför blivit alltmer komplexa och bildar ett svåröverskådligt system där både systematik och enhetlighet har försvunnit.

Trots att de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen har liknande grundtankar och många gemensamma nämnare, skiljer sig regleringarna åt. Nya regler och regeländringar inom välfärdssystemen för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda samt anpassningen till tekniken har delvis förändrat konstruktionen och helheten. Det gäller exempelvis ansökan, generell utredningsskyldighet kontra särskilda utredningsbefogenheter och vissa sekretessbrytande regler, och uppgiftsskyldigheter i vissa situationer men inte i andra. Det kan exempelvis ifrågasättas varför en myndighet i en förmånstyp som är beroende av inkomstuppgifter har möjlighet att inhämta sådana uppgifter från exempelvis en bank, men inte har det i en annan förmån som också är beroende av samma uppgifter.

Det är numera svårt både för lagstiftaren och tillämparen att vara förutseende och se helheten. Det gäller både själva förmåns- och stödlagstiftningen, offentlighets- och sekretesslagen och gällande lagstiftning om behandling av personuppgifter. Här är det dock inte alltid regelverken i sig som utgör hindren, utan det kan exempelvis bero på it-stöd och handläggningsrutiner.

Det är också svårt för enskilda att förstå vad som förväntas av dem när det gäller att lämna uppgifter vid en ansökan eller att anmäla ändrade förhållanden under den tid som en förmån eller ett stöd utgår. Vilket ansvar den enskilde har kan skilja sig åt mellan olika förmåner

och stöd och handläggande myndighet. Med olika regelverk för olika förmåner blir det otydligt vad enskilda har för ansvar, vilket medför en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Som vi har sett i vår kartläggning, och då främst genom den attitydundersökning och de djupintervjuer som vi har låtit genomföra, anser allmänheten att en av de bästa åtgärderna mot bidragsfusk är att inhämta fler uppgifter från en säker källa och att kontrollera lämnade uppgifter. Av attitydundersökningen framgår att allmänheten i de flesta fall har en positiv attityd till ökad inhämtning av uppgifter. När det gäller befintliga regelverk har som vi har konstaterat ovan de beslutande aktörerna stora behov av att kunna utöka uppgiftsinhämtningen inom välfärdssystemen.

I väntan på en genomgående översyn av befintliga regelverk som vi bedömer att det på lång sikt finns behov av, kan det även finnas behov av att på kort sikt överväga viss utökad uppgiftsinhämtning i befintlig lagstiftning. Här kan analyser av de delrisker som redovisats genom omfattningsstudierna användas och viss utökad uppgiftsinhämtning adressera sådana orsaker. Som en del i vår kartläggning har de beslutande myndigheterna, ett urval av kommunerna⁶ och Sveriges a-kassor fått beskriva vilka uppgifter de behöver. Vår behovsinventering i denna del har handlat om vilken uppgift som den beslutande aktören vill inhämta, i vilket syfte uppgiften behövs, vad som hindrar eller begränsar en inhämtning och vilka författningsändringar som krävs för att tillgodose behovet.

Vi har från flera beslutande aktörer fått in uppgifter om behov för vilka det saknas närmare underlag men som beskriver vilka uppgifter som den beslutande myndigheten vill inhämta, i vilket syfte uppgifterna behövs, vad som hindrar eller begränsar en inhämtning av sådana uppgifter i dag och vilka författningsändringar som krävs för att tillgodose behovet. Trots att behoven inte har belagts i tillräcklig grad, utesluter vi inte att sådana finns och kan ha stor betydelse för de beslutande myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas verksamhet.

Vi har inte haft möjlighet att inom ramen för denna utredning ta hand om alla beslutande aktörers behov, utan vi har fått göra ett urval utifrån vad som har framstått som närmast knutet till vårt uppdrag. Urvalet har gjorts genom en samlad bedömning av vad som fram-

⁶ Kommunerna som har fått frågor utskickade är Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Botkyrka, Nacka, Karlstad, Helsingborg, Norrköping, Luleå, Örebro och Lysekil. De tillfrågade kommunerna har valts ut genom kontakt med SKR och samtliga av dem ingår i expertrådet för SSBTEK.

kommit i tidigare utredningar, myndighetsskrivelser och rapporter och de svar som har inkommit till oss. De förväntade effekterna i form av minskat antal bidragsbrott och felaktiga utbetalningar har också varit en parameter. Vid urvalet har vi även beaktat om det redan finns reglering av den typ som myndigheterna efterfrågat, och om behovet skulle kunna tillgodoses genom en ändring av befintliga bestämmelser.

CSN har uppgett att myndigheten för närvarande inte har något behov av ytterligare uppgiftsinhämtning då dess tidigare behov har omhändertagits eller är under behandling i andra pågående lagstiftningsarbeten.⁷

Arbetsförmedlingen har uppgett behov av att inhämta uppgifter från banker och försäkringsbolag i ärenden där den sökande inte längre får stöd eller ersättning från Arbetsförmedlingen. Enligt lagen (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare är uppgiftsskyldigheten om att kreditinstitut ska lämna uppgifter om bland annat en arbetsgivares förhållande till institutet i vissa situationer begränsad till de fall där arbetsgivaren har ett pågående beslut om beviljat stöd från Arbetsförmedlingen. Det hindrar kontroller i efterhand och enligt Arbetsförmedlingen hindras uppgiftsinhämtning i cirka vart tredje till vart fjärde ärende där kontrollåtgärder behöver vidtas. Arbetsförmedlingen menar att den föreslagna ändringen skulle få en betydande effekt för myndighetens möjligheter att kunna kontrollera att arbetsgivarna följer kraven i förordningarna gällande löner och försäkringar.⁸ Under arbetets gång har emellertid Arbetsförmedlingen uppgett att ytterligare ändringar behöver göras i de aktuella bestämmelserna. Regeringen har dessutom tillsatt en utredning med uppdrag att bland annat lämna förslag på hur informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer kan förbättras för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁹ Arbetsförmedlingens behov av uppgiftsinhämtning bedöms lämpligen i ett sammanhang i den utredningen, varför vi inte går vidare med detta behov.

Kommunerna har uppgett flera behov av utökad uppgiftsinhämtning, men vi har valt att enbart analysera ett av dessa behov närmare. Det handlar om socialtjänstens behov av att inhämta ytterligare uppgifter från Skatteverket, se närmare kapitel 9. Vi anser visserligen att

⁷ Skrivelser från CSN den 4 och 11 november 2022.

⁸ Skrivelser från Arbetsförmedlingen den 4 november och den 21 december 2022 samt den 26 april 2023.

⁹ *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, dir 2023:65.

samtliga av de behov som kommunerna lyft fram är viktiga, men bedömer att övriga behov behöver tas om hand i ett annat sammanhang, i samband med en genomgripande översyn som vi föreslår i kapitel 8. Detta eftersom behoven föranleder en rad olika frågor som vi inte har möjlighet att omhänderta inom ramen för detta betänkande. Det inrymmer exempelvis socialtjänstlagens konstruktion, socialtjänstsekreteressen och förhållandet till befintlig SSBTEK-lösning.¹⁰

De behov av utökad uppgiftsinhämtning som vi har valt att gå vidare med i form av utökade utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter redovisas i kapitel 9.

Det brottsförebyggande arbetet behöver utvecklas

Beslutande aktörer arbetar inte kunskapsbaserat fullt ut

Hur de beslutande aktörerna och andra berörda myndigheter arbetar brottsförebyggande varierar i hög grad. Flera aktörer behöver öka sin kunskap om vad ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete är och tillämpa ett sådant arbetssätt i sin verksamhet. Ingen av de beslutande aktörerna har uppgett att de kontinuerligt sammanställer en lägesbild över bidragsbrottslighetens utveckling och struktur. De flesta hänvisar i stället till att de bidrar till de myndighetsgemensamma lägesbilderna över organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Vissa aktörer menar att man saknar rättsligt stöd för att hantera personuppgifter och därmed inte heller kan ta fram den information som behövs för att skapa en lägesbild. Andra ser inte att man har ett brottsförebyggande uppdrag och att det därmed inte heller är deras uppgift att ta fram en lägesbild.

Flera aktörer uppger dock att de följer upp impulser, polisanmälningar och domar för att skapa sig en bild av felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De beslutande myndigheterna har fått i uppdrag att redovisa sådana uppgifter i årsredovisningen. En del av aktörerna använder kunskapen för att sprida information till och utbilda handläggare i hur de ska upptäcka felaktiga utbetalningar. I andra fall används kunskapen för att göra mer träffsäkra kontroller och att lägga in spärrar i handlägningsprocessen. Det förekommer, men i begränsad utsträckning, att myndigheterna utgår från kunskap om brotts-

¹⁰ Slutsatsen bygger på vår analys av skrivelser med svar på utskickade frågor från de åtta kommunerna Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Karlstad, Norrköping, Örebro och Lysekil.

upplägg och brottslighetens utveckling för att föreslå regeländringar och att kunskapen används i samband med remissvar. De beslutande myndigheterna har i regleringsbrev haft återrapporteringskrav att redovisa vilka åtgärder som vidtas för att minska de felaktiga utbetalningarna och en bedömning av åtgärdernas effekter. Vår bedömning är att när sådana redogörelser finns, beskrivs effekterna på ett mycket övergripande plan. De beslutande aktörerna uppger att uppföljningar och utvärderingar av åtgärder som man har vidtagit sällan förekommer. Det är också vår upplevelse när vi har efterfrågat effekter och utvärderingar av genomförda åtgärder.

Myndigheterna ingår i de myndighetsgemensamma samverkansorganen mot organiserad brottslighet och mot arbetslivskriminalitet och deltar också i MUR-samverkan.¹¹ De uppger att samverkan ofta leder till ökad kunskap. Ingen av aktörerna har gett exempel på samarbeten med forskningsinstitutioner för att få stöd i att använda beprövade metoder och ny kunskap. De beslutande aktörerna har också uttryckt ett stort intresse för brottsförebyggande arbete och ett projekt vad gäller ”crime-proofing” pågår inom MUR-samverkan.

Vi bedömer dock att de olika aktörerna har olika bilder av vad brottsförebyggande arbete är, att de inte fullt ut arbetar systematiskt och kunskapsbaserat för att förebygga brott. Styrningen har inte uttryckligen varit inriktad mot förebyggande åtgärder även om flera vidtagna åtgärder kan leda till brottsförebyggande effekter.

Vi har inte i redogörelserna från de beslutande aktörerna kunnat hitta ett utvidgat resonemang om olika åtgärders effekter, prioritet i förhållande till andra åtgärder eller en utvärdering av resultatet av vidtagna åtgärder. Detta trots att vi har efterfrågat sådan information. Det går därför svårt att göra någon uppskattning av hur effektiva de

¹¹ Myndigheterna som ingår i satsningen mot organiserad brottslighet är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen. Myndigheterna som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet är: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Det är Arbetsmiljöverket som samordnar uppdraget. I MUR-samverkan ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogden, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektion, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och Åklagarmyndigheten. Försäkringskassan samordnar arbetet.

insatser som myndigheterna har vidtagit är. Det finns härigenom en risk för att de beslutande aktörerna, i stället för att se till var grundorsakerna till brottsligheten är, prioriterar resurskrävande åtgärder framför åtgärder som kan ge större effekt.

Ett utpekad brottsförebyggande uppdrag saknas

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har som reglerad uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Som vi har förstått det har dock myndigheterna olika tolkningar av i vilken mån att förebygga brott ingår i den uppgiften. Valfärdsbrottsutredningen bedömde i sitt betänkande *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, att Försäkringskassan redan då hade ett ansvar för att arbeta brottspreventivt inom sitt område genom att myndigheten ska motverka bidragsbrott. Utredningen menade att det inte fanns anledning att särskilt reglera ett brottsförebyggande uppdrag till myndigheten. Någon annan vägledning till hur uppgiften ska tolkas har vi inte hittat. Det närmaste vi kommer är regeringens brottsförebyggande program *Tillsammans mot brott* där samtliga myndigheter uppges ha ett ansvar att förebygga brott.¹²

Vi har funnit andra exempel där regeringen har ansett det angeläget att särskilt peka ut ett brottsförebyggande uppdrag. Till exempel har Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i uppgift att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och Tullverket att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor.¹³ I dessa fall har regeringen alltså bedömt att det är motiverat att tydliggöra att myndigheterna har i uppgift att förebygga brott inom sina respektive områden. Oavsett hur begreppet motverka bidragsbrott ska tolkas är det uppenbart att det inte är tydligt definierat eller enhetligt hanterat, vilket ger utrymme för osäkerhet och tolkning.

Det skulle kunna argumenteras för att det vore en naturlig följd att myndigheterna, på eget initiativ, utformade sina åtgärder på ett kost-

¹² Regeringens skrivelse, *Tillsammans mot brott – Ett nationellt brottsförebyggande program*, skr. 2016/17:126.

¹³ Se till exempel 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, 4 § förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten och 3 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

nadseffektivt och ändamålsenligt sätt utifrån den kunskap som finns om orsakerna till felaktiga utbetalningar. Samtidigt kan vi konstatera att regeringens styrning inte explicit tydlig angett att myndigheterna ska utveckla ett systematiskt, hållbart och kunskapsbaserat arbetssätt för att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen. Genom att det av myndigheternas instruktion framgår att de ska motverka bidragsbrott, är det inte heller tydligt att annan brottslighet riktad mot välfärdssystemen avses. Vi ser därför ett behov av att tydliggöra de beslutande myndigheternas ansvar för att arbeta brottsförebyggande och vilken brottslighet som ska omfattas. Vi ser också ett behov av ett bredat område som det brottsförebyggande ansvaret ska avse och en utvecklad kunskapsinhämtning om brottsupplägg och brottsproblemens orsaker. Vår slutsats är att med ett sådant arbetssätt skulle regeringen och de beslutande aktörerna få utvecklade beslutsunderlag och bättre förutsättningar att vidta mer effektiva och träffsäkra åtgärder för att möta en brottslighet som blir alltmer avancerad.

Styrningen behöver anpassas

Brott riktade mot välfärdssystemen är en tvärsektoriell fråga, det vill säga frågan spänner över en rad olika politikområden och berör flera olika departement och myndigheter. Statskontoret har genomfört en studie av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Några av de frågor som ingått i studien är bland annat jämställdhetsintegrering, Agenda 2030 och digitalisering av offentlig förvaltning. Slutsatsen är att tvärsektoriella frågor är svåra att styra och att det finns många utmaningar. Förvaltningen är sektoriserad, vilket gör det svårt för regeringen att få en helhetsbild och att styra på ett sammanhållet sätt. Frågorna är i regel komplexa och svåra att följa upp. Regeringens uppdrag tenderar att bli generella och otydliga, är inte anpassade till myndigheternas förutsättningar och saknar en tydlig inriktning. Det förekommer att regeringen ger myndigheter uppdrag på kort varsel och med kort tidsfrist. Kortsiktigheten i styrningen försvårar för myndigheterna att planera sin verksamhet, arbeta upp kunskap och etablera samverkan med alla de aktörer som de behöver samarbeta med.¹⁴

¹⁴ Statskontorets rapport 2022, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor, En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, s. 5 f.

Vår kartläggning visar att regeringens styrning av de beslutande myndigheternas arbete med felaktiga utbetalningar har liknande utmaningar som Statskontoret beskriver. Regeringen hade inledningsvis en styrning som kan bedömas vara kortsiktig och saknade en tydlig inriktning. Under en period upphörde den samordnade styrningen, vilket bidrog till att samverkan mellan berörda aktörer avtog och att myndigheterna valde att prioritera frågan i varierande grad. Vi kan konstatera att flera åtgärder har vidtagits och mer samordnad styrning har åstadkommit under senare år bland annat genom ett gemensamt riksdagsbundet mål om att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, myndighetsgemensamma uppdrag i regleringsbrev, krav på de beslutande myndigheterna att utföra riskanalyser och omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och inrättandet av Rådet för korrekta utbetalningar. Vi ser dock ett fortsatt behov av att styrningen såväl behöver samordnas som anpassas till de olika beslutande myndigheternas olika förutsättningar.

Ett exempel på när styrningen behöver samordnas är när regelverk förändras. Vår kartläggning visar att enstaka åtgärder har genomförts på vissa områden, men att dessa egentligen borde ha tagits som en större helhet. Sådan detaljerad styrning i vissa delar skapar olika förutsättningar och möjligheter för olika myndigheter.

De uppgifter som regleras i förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och de åiterrapporteringskrav som regeringen ger de beslutande myndigheterna i regleringsbrev har under senare år varit gemensamma och generellt formulerade. Uppdragen har ett värde genom att regeringen på så sätt kan få enhetliga och jämförbara redovisningar. Ibland tolkar och genomför dock de beslutande myndigheterna uppdragen på olika sätt och det är svårt att dra några säkra slutsatser från det redovisade materialet. En utvecklad uppföljning är per definition av godo, men vi har noterat att tillvägagångssättet kan medföra en ökad administration. Vår bedömning är att det finns en risk att de beslutande myndigheterna lägger mer fokus på att redovisa uppgifterna, än på att använda den förvärvade kunskapen till att vidta åtgärder.

Exempel på när styrningen i stället kan behöva differentieras avser till stor del myndigheternas interna arbete och prioriteringar. Vår genomgång visar att de beslutande myndigheterna befinner sig på olika nivåer vad gäller att kunna förebygga och bekämpa brottslighet. Det finns därför särskild anledning till att rikta styrningen och uppdragen

utifrån de olika myndigheternas verksamhet och förutsättningar för att nå en högre måluppfyllelse.

Regeringens uppgift är inte bara att styra, utan också att undanröja hinder som försvårar för de beslutande aktörerna att förebygga brott. Många beslutande myndigheter beskriver hur de har identifierat brister och lagt fram hemställan till regeringen, men att detta ofta inte leder till något resultat. Även att många utredningar tillsätts och lämnar förslag på viktiga åtgärder, men som inte införs. Andra upplever att frågorna faller mellan stolarna eftersom lösningarna ofta involverar flera myndigheter och därmed berör flera departement. Vi har i avsnitt 4.5.1 beskrivit hur det kan ta lång tid från det att en åtgärd föreslås till dess att den genomförs, andra frågor utreds på nytt medan ytterligare andra inte leder till någon åtgärd. Vår bedömning är därför att det behövs en mer skyndsam process och hantering av hinder som myndigheterna inte själva kan åtgärda. Det förutsätter dock att de beslutande myndigheterna bidrar med underlag som gör det möjligt för regeringen att prioritera och agera.

Motivationen till att begå bidragsbrott behöver minskas

Det finns olika grupper av gärningspersoner och vi kan konstatera att ekonomiska incitament och låg upptäcktsrisk är den gemensamma nämnaren som motiverar dem att begå brott. Det finns troligen ett mörkertal av personer som återfaller i bidragsbrottslighet och det förekommer sannolikt i större omfattning än vad som kan utläsas av statistiken. I vårt delbetänkande konstaterade vi vidare att det från samhällets sida saknas snabba och effektiva reaktioner på bidragsbrott.¹⁵

Enligt forskning är hög upptäcktsrisk, kriminalisering och sanktioner av olika slag sådana åtgärder som kan ha en avskräckande, allmänpreventiv effekt.¹⁶ Bidragsbrott har som vi har konstaterat låg upptäcktsrisk och kommer fortsatt att begås trots förebyggande åtgärder. Vi bedömer att det system för sanktionsavgifter som vi har föreslagit i delbetänkandet har goda preventiva effekter för enskilda

¹⁵ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 354 f.

¹⁶ Grevholm, Erik och Andersson, Jan. 2010, Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen? *Svensk juristtidning, SvJT 2010* s. 463, <https://svjt.se/svjt/2010/463>. Hämtat 2023-07-19.

som begår mindre allvarliga brott. För att minska motivationen för de personer som begår allvarligare brott riktade mot välfärdssystemen behövs åtgärder som upplevs som mer avhållande. Det är därför viktigt att samhället reagerar på brottsligheten genom fler effektiva och kännbara sanktioner.

6.2.4 Slutsatser

Det förebyggande arbetet behöver stärkas

Enligt brottstriangeln finns det tre förutsättningar som ska finnas på plats för att ett brott ska begås (se avsnitt 3.3). Dessa är att det ska finnas

- ett lämpligt objekt eller offer,
- frånvaro av kontroll och avsaknad av kapabla väktare, och
- en motiverad gärningsperson.

Om alla tre faktorerna finns på plats vid samma tillfälle ökar risken för att ett brott ska begås. De brottsförebyggande åtgärderna ska enligt teorin inriktas på att skydda brottsoffret eller brottsobjektet, stärka kontrollen och öka risken för att bli upptäckt och minska motivationen hos en person att begå brott. Vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån var och en av de tre komponenterna i brottstriangeln, beror alltså på orsakerna till att det begås brott.

En viktig aspekt när man talar om olika åtgärder och vilka som är bättre än andra handlar om effekter. För att exakt kunna beräkna effekterna av och göra åtgärderna mer träffsäkra skulle det behövas mer detaljerad information än den som finns att tillgå i dagsläget. En övergripande orsak till att det är svårt att beräkna effekter, är att det är osäkert hur omfattande den faktiska brottsligheten är. Den sammantagna bilden visar att det görs fler polisanmälningar än tidigare men att upptäcktsrisken är förhållandevis låg. Vid en jämförelse mellan kriminalstatistiken och resultaten från omfattningsstudierna är det ungefär 10 procent av uppskattade misstänkta avsiktliga fel som upptäcks och polisanmäls. Det finns fortsatt ett stort mörkertal.

Ytterligare en orsak till svårigheterna med att uppskatta nyttorna har sin grund i att myndigheterna sällan beräknar vilka brottsförebyg-

gande effekter olika åtgärder kan få, eller för den delen utvärderar åtgärder efter att de genomförts. Ju mer kunskap som samlas in om brotten och ju fler åtgärder som vidtas utifrån grundorsakerna, desto enklare blir det att mäta effekterna av olika åtgärder.

Trots svårigheterna med att beräkna effekterna menar vi att det finns tillräcklig kunskap för att stärka det brottsförebyggande arbetet. Förebyggande åtgärder behövs här och nu för att möta en alltmer avancerad brottslighet. Vi bedömer att de beslutande aktörerna redan har tillräcklig kunskap om orsakerna kopplade till förmånernas och stödets utformning. Genom ett effektivare, strukturerat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete skulle aktörernas resurser kunna användas effektivare än vad de gör för närvarande. Syftet med våra förslag är därför att skapa långsiktiga förutsättningar och ge fler verktyg till de berörda aktörerna för att dessa ska kunna arbeta brottsförebyggande på ett mer kunskapsbaserat sätt.

6.3 Överväganden

I vårt delbetänkande låg vårt huvudsakliga fokus på att förbättra hanteringen av misstänkta brott från det att den beslutande myndigheten får en impuls om att en utbetalning kan vara felaktig till dess att ett brott utreds och lagförs. I detta betänkande är fokus på systemövergripande gemensamma frågor och på åtgärder som kan ge berörda aktörer förutsättningarna att arbeta brottsförebyggande på ett kunskapsbaserat, strukturerat och hållbart sätt.

Processen som vi har avgränsat den inleds med en ansökan eller annan impuls om att en enskild vill ha en förmån eller ett stöd. Åtgärder bör inriktas på att förebygga välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar redan från början. Innan en förmån eller ett stöd beviljas är det viktigt att beslutande aktörer har förmågan att upptäcka eventuella brott och felaktigheter, helst redan innan ersättning betalas ut. Det är också viktigt att samhället reagerar på brottsligheten genom effektiva och kännbara sanktioner. Hela kedjan med att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra välfärdsbrott är viktig för att motverka felaktigheter och missbruk.

När vi har övervägt vilka åtgärder som behöver vidtas, har vi kommit till slutsatsen att det behöver vidtas åtgärder i syfte att påverka samtliga tre delar av brottstriangeln. De förslag som vi har lämnat i delbetänkandet och som vi nu lämnar i slutbetänkandet, bedömer vi

sammantaget kommer att leda till ett stärkt skydd av våra välfärds-system. För att få en bättre översikt av de förslag som vi lämnade i delbetänkandet och hur dessa hör samman med de bedömningar som görs och de förslag som lämnas i detta betänkande, gör vi här en kort sammanfattande beskrivning. I dessa delar lämnas alltså inga förslag. De framgår senare av kapitel 7–12.

6.3.1 Stärk och skydda välfärdssystemen

Den första komponenten i brottstriangeln är lämpligt brottsobjekt, som vi här har översatt till välfärdssystemen. Det finns flera orsaker till att välfärdssystemen är ett attraktivt objekt. Regelverkens svåröverskådliga och föråldrade konstruktion som baseras på uppgifter som är egenrapporterade och svårkontrollerade, tillsammans med att de beslutande aktörerna saknar ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt, gör att välfärdssystemen är ett lämpligt och lättillgängligt brottsobjekt. Nedan följer en beskrivning av vilka åtgärder vi anser behövs för att stärka och bibehålla skyddet av välfärdssystemen.

Reglering om hur de beslutande aktörerna ska arbeta brottsförebyggande

Välfärdssystemen är något som ska värnas och skyddas. De väktare som är mest kapabla att skydda systemen är de beslutande aktörerna som har kunskapen om förmånerna och stöden och de regelverk som styr dem. Därför behöver dessa aktörer få förutsättningar, tid och verktyg för att förhindra att det begås brott mot välfärdssystemen.

Vår kartläggning visar att det finns stora variationer mellan aktörerna både vad gäller vilka förutsättningar de har och i vilken mån de arbetar strukturerat och kunskapsbaserat för att förebygga brott. De beslutande myndigheterna anger att skälen till detta främst är att det brottsförebyggande arbetet inte är prioriterat, att det saknas resurser och arbetssätt eller att det inte ses som en uppgift som ingår i myndighetens uppdrag. Hindren för ett brottsförebyggande kunskapsbaserat arbetssätt hänför sig till styrning, resurser och prioriteringar. Det är inget som vi tror att myndigheterna kommer att kunna lösa själva. I stället bör de få förbättrade förutsättningar att arbeta på ett enhetligt sätt. Det finns därför flera goda skäl till att föreslå hur de

beslutande aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen på ett systematiskt sätt kan utveckla arbetet med att förebygga brott.

Vi bedömer att de insatser som kan ha förebyggande effekter skiljer sig åt beroende på hur brottsuppläggen ser ut, vilka orsakerna till brotten är, vilka stöd eller förmåner det rör sig om, hur regelverken är uppbyggda och hur myndighetens interna arbete är uppbyggt. Vi menar att respektive beslutande aktör är bäst lämpad och har tillräcklig kunskap för att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen och att det snarare är hur myndigheterna ska arbeta, än vilka åtgärder som bör vidtas som myndigheterna behöver stöd för.

Vår slutsats är att de beslutande aktörerna behöver styrning i hur de ska bedriva ett *kunskapsbaserat* och *effektivt brottsförebyggande arbete*. Myndigheterna behöver stöd i hur de ska kunna arbeta strukturerat och hållbart på ett sätt som inte görs i dag. Ett sådant arbetssätt kan ge såväl ekonomiska som samhällsnyttiga effekter och bör likna det uppdrag som kommunerna har fått att bidra till att förebygga brott. Uppgiften behöver regleras och utformas så att det ger aktörerna utrymme att själva avgöra vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas. I kapitel 7 lämnar vi förslag om att beslutande aktörer bör åläggas ett uppdrag att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen.

Robusta och enkla regelverk för att skydda välfärdssystemen

En effektiv brottsförebyggande åtgärd är att minska risken för att brott kan begås genom att ha *robusta*, *enhetliga* och *enkla regelverk*. Vi har undersökt hur man arbetar med att ta fram sådana regelverk. Kartläggningen visar att det finns mycket kunskap om brottsproblem som har sin grund i regelverkens konstruktion. Vi kan konstatera att den kunskap som finns inte alltid används eller är svår att använda i praktiken. Välfärdssystemen är också ett område där nya eller förändrade regler ofta behöver tas fram snabbt.

Enligt vår bedömning innebär utformningen av regelverken på välfärdssystemens område särskilda utmaningar. Regelverken berör många aktörer och handlar om en mängd olika förmåner och stöd med olika särskilda särdrag, samtidigt som helheten i systemen är avgörande. Det är också viktigt att både utformningen av de materiella reglerna, handläggningsregler och regler om personuppgiftsbehandling ses som en helhet vid regelutformning. Brottsuppläggen förändras i takt med att åtgärder vidtas.

Vår slutsats är att regelverken inom välfärdssystemen behöver stärkas och skyddas genom att vara enkla och robusta mot brott. På så sätt kan regelverken tryggas över tid och följa brottsutvecklingen på området. Det är avgörande att reglerna har en motståndskraft mot fel och brott, att de möjliggör en effektiv digital inhämtning av uppgifter från register eller uppgifter från andra säkra källor och att reglerna kan säkras upp genom efterföljande kontroller och förebyggande av fel. Det finns här flera åtgärder som kan behöva vidtas både på lång och på kort sikt. Våra förslag i denna del behandlas närmare i kapitel 8 och 9.

6.3.2 Skapa mer kapabla väktare och öka upptäcktsrisken

Den andra komponenten i brottstriangeln är avsaknad av tillräcklig kontroll och kapabla väktare. Även här ser vi behov av åtgärder för att öka upptäcktsrisken och effektivisera kontrollerna för att hitta eventuella felaktigheter. Genom åtgärder som vi närmare beskriver nedan bedömer vi att man kan skapa mer kapabla väktare av välfärdssystemen genom att öka upptäcktsrisken och kontrollen.

Utökad uppgiftsinhämtning

Några av de främsta orsakerna till välfärdsbrott är att systemen i stora delar bygger på egenrapporterade uppgifter och uppgifter som inte verifieras mot en säker källa eller är svåra att kontrollera. En av de mest effektiva brottsförebyggande åtgärderna är därmed att kunna *inhämta uppgifter* från en tillförlitlig källa.

För att upprätthålla legitimiteten för välfärdssystemen behöver allmänheten ha förtroende för de beslutande aktörerna och deras uppdrag att hantera systemen på ett rättssäkert och korrekt sätt. I vår attitydundersökning uppgav nästan varannan av de svarande, 46 procent, att deras förtroende för myndigheterna skulle vara oförändrat om dessa fick utökade möjligheter att inhämta uppgifter. Ytterligare 22 procent uppgav att deras förtroende troligen skulle öka. Vid djupintervjuerna framförde de intervjuade personerna önskemål om att myndigheterna skulle dela mer information än vad som görs. Vår slutsats är att det finns anledning att utöka de beslutande aktörernas möjligheter att inhämta uppgifter som är av betydelse för rätten till en

förmån eller ett stöd. Detta under förutsättning att uppgifterna hämtas in på ett säkert sätt och att den som uppgiftsinhämtningen avser får tydlig information om att en inhämtning kommer att göras och i vilket syfte. Förslagen i sin helhet framgår av kapitel 9.

Ansvaret för att utreda bidragsbrott ska flyttas över till Ekobrottsmyndigheten

I delbetänkandet framkom att Polismyndigheten hade stora utmaningar med att hantera misstänkta bidragsbrott. Det fanns framför allt stora utmaningar i att utreda och bekämpa de mer avancerade brotten där företag ofta används i syfte att utnyttja välfärdssystemen. Vi bedömer att ekonomisk och organiserad brottslighet som riktas mot välfärdssystemen fortsatt kommer att vara en kriminalpolitisk utmaning. Vi har därför i delbetänkandet föreslagit att *ansvaret* för att *utreda bidragsbrott* bör *flyttas över till Ekobrottsmyndigheten* som har störst kunskap om och erfarenhet av brott som begås genom företag och som redan utreder andra brott mot välfärden. En mer utförlig beskrivning av förslaget finns i kapitel 9 i *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionsystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37.

6.3.3 Minska motivationen hos enskilda och företag genom att införa brottspreventiva sanktioner

Den tredje komponenten i brotstriangeln är en motiverad gärningsperson. Det finns motiverade gärningspersoner som vill begå välfärdsbrott, alltifrån personer som begår enstaka brott i syfte att utöka vardagsekonomin till organiserad brottslighet eller individer i olika nätverk där medlen används till att finansiera annan brottslig verksamhet eller för andra ändamål. Det går inte att med befintlig statistik skilja ut och kvantifiera de olika grupperna, men samtliga brottsliga handlingar bidrar till att urholka välfärdssystemen och behöver alla förebyggas. Enligt myndigheternas lägesbilder över organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet finns indikationer på att den grova brottsligheten ökar. En av de åtgärder som kan minska motivationen till att begå brott är att införa *sanktioner* och nedan följer våra förslag i denna del.

Fler överträdelser ska träffas av en sanktion

Ett sätt att minska motivationen hos en gärningsperson är att införa effektiva konsekvenser för den som begår överträdelser. Vår kartläggning i delbetänkandet visade att endast en liten andel av de misstänkta bidragsbrott som anmäls leder till lagföring. Många felaktiga utbetalningar som beror på att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden leder inte till någon reaktion från samhället. Tiden från det att ett misstänkt bidragsbrott upptäcks till dess att någon lagförs för brottet kan dessutom vara förhållandevis lång.

För att öka incitamenten för den enskilde att göra rätt och upprätthålla en brottsavhållande effekt behöver hanteringen av misstänkta bidragsbrott bli snabbare och effektivare. Vi menar därför att det – som ett komplement till det straffrättsliga systemet – bör införas ett system med administrativa sanktionsavgifter som hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Våra förslag i denna del behandlas i kapitel 8 i delbetänkandet, SOU 2022:37.

Det finns vissa återstående frågor som rör det administrativa sanktionssystemet i form av *register* och *tillsyn* som vi bedömer kan ha ytterligare effekt. Dessa behandlas i kapitel 10.

En mer kännbar sanktion för den allvarligare brottsligheten

Utifrån kartläggningen i delbetänkandet är det uppenbart att statens förmåga att bekämpa särskilt den allvarligare bidragsbrottsligheten behöver stärkas. Om ett administrativt sanktionssystem införs kommer det i allt väsentligt vara den mer allvarliga bidragsbrottsligheten som anmäls till, utreds och lagförs av brottsutredande myndigheter och domstolar. Det kan vara fråga om mer organiserad eller systematisk brottslighet där företag inte sällan används som brottsverktyg.

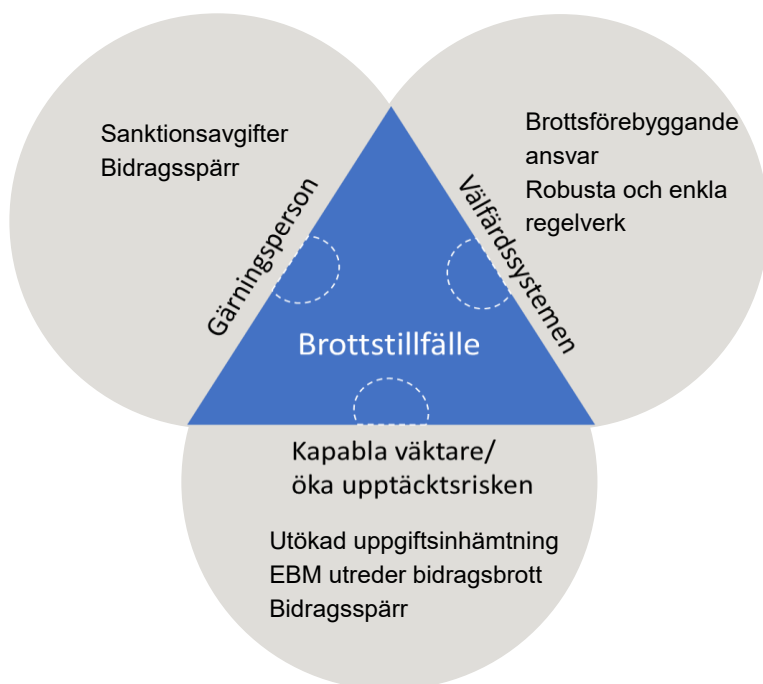
Det är enligt vår uppfattning inte tillräckligt med en straffrättslig reaktion utan det krävs ytterligare åtgärder. Att den enskilde ådöms en påföljd medför inte att han eller hon förhindras från att på nytt missbruka de gemensamma välfärdssystemen. I stället bör det övervägas om den som begått bidragsbrott ska kunna utestängas från att under en viss tid ta del av förmåner och stöd från välfärdssystemen. Våra överväganden om att ett system med bidragsspärr bör införas som en ytterligare åtgärd för att minska bidragsbrott behandlas närmare i kapitel 12.

6.3.4 Åtgärderna kan få effekter i alla delar

Flera av de åtgärder som vi föreslår kan få effekter för mer än en av de olika komponenterna i brottstriangeln. Som exempel kan nämnas att en bidragsspärr kan minska motivationen för gärningspersoner att begå bidragsbrott, men kan också innebära att brottsobjektet (vålfärdssystemen) under en tid blir i princip helt otillgängligt för vissa gärningspersoner. Alla åtgärder har som huvudsyfte att minska sannolikheten för brottstillfällen genom att påverka de tre komponenter som skapar ett brottstillfälle. Genom att dela in våra olika åtgärdsförslag under de tre komponenterna i brottstriangeln har vår intention varit att skapa en pedagogisk och illustrativ bild för att sätta in åtgärderna i ett sammanhang.

Våra förslag kan ge staten, beslutande aktörer och brottsutredande myndigheter långsiktiga förutsättningar för att förebygga och bekämpa välfärdsbrott på ett strukturerat, hållbart och kunskapsbaserat sätt. Den bästa åtgärden är också den som faktiskt blir av och som inte bara stannar på pappret.

Figur 6.1 Våra förslag i förhållande till brottstriangeln



Källa: Brå, egen bearbetning.

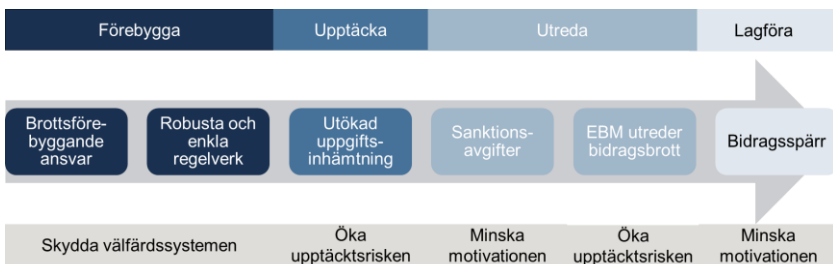
6.4 Samlade åtgärder ”från ax till limpa”

Genom att

- de beslutande aktörerna får ett tydligare ansvar för att förebygga välfärdsbrott,
- regelverken för att skydda välfärdssystemen stärks,
- de beslutande aktörerna får utökade möjligheter att inhämta uppgifter,
- ett system med administrativa sanktionsavgifter införs,
- ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten, och
- ett system med bidragsspärr införs

förstärks hela kedjan för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott riktade mot välfärdssystemen. Förslagen ökar dessutom stödet i brottstriangelns alla tre delar; att skydda välfärdssystemen, öka upptäcktsrisken och minska motivationen hos personer att begå brott.

Figur 6.2 Våra förslag



Källa: Egen bearbetning.

DEL II

Skydda välfärdssystemen

7 Ett hållbart och effektivt brottsförebyggande arbete

7.1 Inledning

Det framförs ofta i olika sammanhang att den främsta åtgärden för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och brott inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagens (2007:612) område, är att förebygga att brott kan begås. I vårt uppdrag (se bilaga 1) ingår att analysera och lämna förslag på hur förmågan hos beslutande aktörer att förebygga bidragsbrott kan stärkas. Vi ska vid behov redogöra för hur de beslutande aktörernas uppgifter behöver förändras för att effektivt kunna förebygga bidragsbrott, och lämna nödvändiga författningsförslag. I detta kapitel överväger vi och lämnar förslag om att vissa beslutande myndigheters brottsförebyggande arbete bör regleras.

7.2 De beslutande aktörernas brottsförebyggande arbete behöver regleras

Bedömning: Samhällets samlade insatser för att förebygga brott som riktas mot välfärdssystemen behöver intensifieras och utvecklas. Det behöver säkerställas att ett hållbart och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete bedrivs och att det görs på ett effektivt sätt. Att reglera vissa beslutande aktörers ansvar för brottsförebyggande arbete inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen kan bidra till det.

Skälen för bedömningen

Det finns behov av ett kunskapsbaserat effektivt brottsförebyggande arbete mot välfärdsbrott

Målet för svensk kriminalpolitik är att minska brottsligheten och öka tryggheten. En viktig del i detta arbete innebär att förebygga så att brott inte kan förekomma. Vi har undersökt vilka åtgärder de beslutande aktörerna vidtar och på vilket sätt de arbetar för att förebygga bidragsbrott. Kartläggningen visar att aktörerna har god kunskap om orsakerna till felaktiga utbetalningar, men att de inte i tillräcklig grad använder kunskapen för att vidta åtgärder i syfte att förhindra brott. Det finns stora variationer mellan aktörerna både vad gäller vilka förutsättningar de har och i vilken mån de arbetar strukturerat och kunskapsbaserat för att förebygga brott. Aktörerna anger att skälen till detta främst är att det brottsförebyggande arbetet inte är prioriterat, att resurser och arbetssätt saknas, eller att man inte ser det som en uppgift som ingår i myndighetens uppdrag.

Vi bedömer att de beslutande aktörerna har olika bilder av vad brottsförebyggande arbete är och att de inte i alla delar arbetar systematiskt och kunskapsbaserat för att förebygga brott. De förebyggande åtgärder som vidtas tar i många fall sikte på att minska de oavsiktliga felen. När det gäller att vidta åtgärder föreslår de beslutande aktörerna i regel utökade kontroller och olika typer av informationsinsatser. Sådana åtgärder kan förebygga brott, men är resurskrävande. Om de inte utförs på rätt sätt med god kunskap om brottslighetens struktur och utveckling, finns det en risk att åtgärderna blir kostnadsdrivande.

De beslutande aktörerna saknar ofta resonemang om vilken effekt olika åtgärder kan förväntas få. Vidtagna åtgärder utvärderas inte och följs inte heller upp. Det är därför inte möjligt att göra någon uppskattning av hur effektiva de insatser som de beslutande aktörerna har genomfört är. Vi bedömer att det finns en risk att de beslutande aktörerna, i stället för att se till var grundproblemen med brottsligheten är, prioriterar resurskrävande åtgärder framför mer effektiva insatser. Med effektivt brottsförebyggande arbete avser vi här att de resurser som satsas, i form av tid och pengar, ger så stor effekt som möjligt i förhållande till målet att minska felaktiga utbetalningar. Vår slutsats är att de beslutande aktörerna vidtar brottsförebyggande åtgärder, men att det inte görs strukturerat och kunskapsbaserat. Det är angeläget

att säkerställa att det brottsförebyggande arbete är effektivt och hållbart över tid. Vi bedömer sammantaget att det finns en utvecklingspotential hos de beslutande aktörer som administrerar de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen när det gäller brottsförebyggande arbete.

De beslutande aktörerna har en viktig roll

Ett brottsförebyggande arbete ställer höga krav på många inblandade aktörer, bland annat vad gäller samordning och långsiktighet. Brottsförebyggande arbete syftar till att minimera risken för att brott ska inträffa genom att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brott. I det brottsförebyggande arbetet har de beslutande aktörerna som administrerar de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen en särskilt viktig roll.

Ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt bygger på att skaffa sig kunskap om brottsproblemets omfattning, struktur och utveckling (se avsnitt 3.3). Brottsliga angrepp mot välfärdssystemen är ofta inriktad på svagheter som finns i systemen eller hos de aktörer som beslutar om förmånerna eller stöden. Det är avgörande att välfärdssystemen är så konstruerade att de står emot angrepp och att de beslutande aktörerna har verktyg för att förebygga och upptäcka brott. För att kunna förebygga brott behövs kunskap om vem som begår brotten, vilka förmåner eller stöd som är utsatta och på vilket sätt brotten utförs. Det är de beslutande aktörerna som har kunskap om förmånerna och stöden och om de regelverk som styr dem och de därmed bäst rustade att förebygga brottsligheten.

Styrningen bör tydliggöras och inriktas mot att förebygga välfärdsbrott

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion eller annan förordning¹ säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Av vår kartläggning framgår att myndigheterna har olika tolkningar av om att förebygga

¹ Arbetsförmedlingens uppgift att motverka bidragsbrott regleras i 2 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

brott ingår i den uppgiften. Det ger utrymme för osäkerhet och olika tolkningar hos de beslutande aktörerna.

Inte heller styrningen av myndigheterna har varit tydligt inriktad på att myndigheterna ska förebygga bidragsbrott. Många av de åtgärder som regeringen angett att myndigheterna ska vidta, som till exempel att ta fram riskanalyser, göra omfattningsstudier och utveckla sin kontrollverksamhet, är verktyg som kan användas för att förebygga brott. Det kan argumenteras att det vore en naturlig följd att myndigheterna, på eget initiativ, utformade sina åtgärder på ett kostnads-effektivt och ändamålsenligt sätt utifrån den kunskap som de tagit fram genom omfattningsstudier och riskanalyser. Regeringens styrning har dock inte explicit framhållit att myndigheterna ska utveckla ett systematiskt, hållbart och kunskapsbaserat arbetssätt för att förebygga brott riktad mot välfärdssystemen. Att motverka bidragsbrott är som vi bedömer det inte detsamma som att kunskapsbaserat och systematiskt förebygga brott mot välfärdssystemen. Det kan också som vi framhållit i kapitel 6 finnas risker med att begränsa en lägesbild över brottsligheten till att endast omfatta riskanalyser och omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och att en utvecklad och fördjupad bild av brottsligheten då riskerar att gå förlorad.

Det finns andra exempel där regeringen har ansett det motiverat att särskilt peka ut ett brottsförebyggande uppdrag. Till exempel ska Skatteverket och Kronofogdemyndigheten förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och Tullverket ska förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor.² I dessa fall har regeringen alltså tydliggjort att myndigheterna ska *förebygga* brott inom sina respektive områden.

Mot den bakgrunden anser vi att styrningen bör bli tydligare för att de beslutande myndigheterna ska få förutsättningar att arbeta kunskapsbaserat, effektivt och hållbart med att förebygga välfärdsbrott.

Det brottsförebyggande arbetet behöver regleras

Utöver det som framgår av de beslutande myndigheternas instruktioner och andra förordningar saknas en uttrycklig reglering av myndigheternas brottsförebyggande ansvar. Det nationella brottsförebyg-

² Se till exempel 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, 4 § förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten och 3 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

gande programmet *Tillsammans mot brott* innehåller riktlinjer och vägledning till hur ett brottsförebyggande arbete bör bedrivas. I programmet beskrivs hur skyddet av välfärdssystemen ska förstärkas.³ Programmet är dock utformat som en skrivelse och ger inte den styrning och tydlighet som vi bedömer är nödvändig. Den kan heller inte förväntas få den styrande effekt som vi menar krävs för att aktörerna ska arbeta kunskapsbaserat med att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen, eftersom skrivelsen är mycket allmänt hållen.

Som ett led i att intensifiera och effektivisera samhällets samlade brottsförebyggande arbete har kommunerna sedan den 1 juli 2023 ett lagstadgat ansvar att förebygga brott. Ett skäl till detta är bland annat kommunernas viktiga roll i det lokala brottsförebyggande arbetet.⁴ Brå bedömde i sin årliga rapport om brottsförebyggande arbete i Sverige 2023 att det sannolikt är mer effektivt att ge myndigheter ett uttalat och generellt brottsförebyggande uppdrag än att verka för att göra det nationella brottsförebyggande programmet mer känt.⁵

Vi bedömer att även samhällets samlade insatser för att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen behöver intensifieras och utvecklas. De beslutande aktörerna har en särskilt viktig roll eftersom de har den främsta kunskapen om förmånerna och stöden och de regelverk som styr dem. Det är avgörande att dessa aktörer får tid, möjlighet och verktyg för att förhindra brott mot välfärdssystemen. Det behöver säkerställas att beslutande aktörer arbetar brottsförebyggande och att det brottsförebyggande arbetet bedrivs på ett effektivt sätt. Att reglera vissa beslutande myndigheters ansvar för brottsförebyggande arbete inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen kan bidra till det.

Syftet med att reglera det brottsförebyggande arbetet

Ett ansvar för brottsförebyggande arbete tydliggör de beslutande aktörernas roll i samhällets brottsförebyggande arbete och mot brottslighet riktad mot välfärdssystemen i synnerhet. Syftet är att de beslutande aktörerna, med sin kunskap om välfärdssystemens regelverk, utform-

³ Regeringens skrivelse, *Tillsammans mot brott – Ett nationellt brottsförebyggande program*, skr. 2016/17:126.

⁴ *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*, prop. 2022/23:43, s. 9 f.

⁵ Brå 2023, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2023*, s. 9. https://bra.se/download/18.6128cb841870d65e8823bd/1679669273388/2023_Det-brottsforebyggande-arbetet-i-Sverige-2023.pdf. Hämtat 2023-07-20.

ning och risker, genom ett strukturerat, metodiskt och kunskapsbaserat arbetssätt ska förebygga brott och därmed skydda välfärdsystemen. Vår utgångspunkt är att det brottsförebyggande ansvaret ska leda till handling och inte ökad administration hos de beslutande aktörerna. Ansvaret innebär att ha ett strukturerat arbetssätt och vidta brottsförebyggande åtgärder utifrån ett kunskapsbaserat underlag. Huvudsyftet är att säkerställa att åtgärder för att förebygga brott faktiskt vidtas, och att åtgärderna minskar antalet brott mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Ju större kunskap som aktörerna bygger upp om brottslighetens utveckling, omfattning och struktur, desto fler och mer träffsäkra förebyggande åtgärder kan sättas in som förhindrar att brott kan begås. Genom ett sådant arbetssätt, kan aktörerna även få bättre förutsättningar för och ökade möjligheter att möta en brottslighet som blir alltmer avancerad.

Invändningar mot att reglera det brottsförebyggande arbetet

Vid överväganden om att införa ny lagstiftning ska även eventuella invändningar mot ett sådant förslag analyseras. En invändning som skulle kunna riktas mot att det för de beslutande aktörerna införs ett ansvar för brottsförebyggande arbete, är att det skulle strida mot deras service- och trygghetsuppdrag.

Välfärdssystemen är i första hand till för att trygga människors försörjning i olika skeden av livet, ibland i särskilt utsatta situationer, och skapa en känsla av trygghet. De beslutande aktörerna har här det viktiga uppdraget att hjälpa enskilda att ta tillvara sina rättigheter, underlätta och när det är aktuellt att betala ut ersättning inom rimlig tid. Ofta befinner sig människor som vänder sig till de beslutande aktörerna i en svår eller skör situation och kan då uppfatta utredande eller kompletterande frågor eller behov av ytterligare utredningsunderlag som kränkande eller ifrågasättande.

Det finns som vi bedömer det inget motstående intresse mellan att vara en välfärds- och servicemyndighet och samtidigt arbeta brottsförebyggande. Ett sådant arbete handlar i grunden om att säkerställa att rätt ersättning kommer rätt person eller rätt företag till del. För att välfärdssystemen ska uppfattas ha legitimitet behöver enskilda ha förtroende för de beslutande aktörerna och att rätt ersättning just går till rätt person eller företag. Genom att säkerställa att de individer

eller företag som verkligen har behov av förmånen eller stödet får ersättningen, kan systemen tryggas för framtiden.

Kontroll bör ingå som en naturlig del i ett brottsförebyggande arbete. Som vi har konstaterat genom vår attitydundersökning ser allmänheten olika typer av kontroller och utökad uppgiftsinhämtning från säkra källor som två av de bästa åtgärderna för att minska bidragsfusk (se avsnitt 5.3.6). Utökade kontrollmöjligheter skulle inte påverka deras förtroende för myndigheterna negativt i någon högre grad, alternativt skulle förtroendet öka. Det tyder på att allmänheten har förståelse för att beslutande aktörer behöver vidta vissa brottsförebyggande åtgärder för att rätt ersättning ska gå till rätt person eller företag.

Även i andra sammanhang har det lyfts att det är viktigt att beslutande aktörer fokuserar på olika typer av åtgärder för att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen. Ett exempel är inom assistansområdet där många seriösa assistansanordnare ser risker med och har även upplevt följderna av oseriösa anordnare på marknaden. Om brott mot välfärdssystemen får förekomma finns det risk för att ersättning inte kommer dem som verkligen behöver den till del. Våra välfärdssystem behöver därför ha ett starkt skydd och ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete kan bidra till det.

Det handlar snarare om hur ett brottsförebyggande ansvar och arbete kommuniceras utåt av den beslutande aktören och används i praktiken gentemot de enskilda som ansöker om en förmån eller ett stöd. Här kan exempelvis information om hur och varför den beslutande aktören arbetar brottsförebyggande vara viktig. På samma sätt kan det spela roll hur långt en beslutande aktör går i sina kontroller, men det handlar då i första hand om avvägningar i det operativa arbetet och vilket lagstöd aktören har för sådana kontroller eller utredningar. Även här kan kommunikationen gentemot den enskilde vara viktig.

Om den beslutande aktören är tydlig med att det brottsförebyggande arbete som bedrivs handlar om att rätt ersättning ska gå till rätt person eller företag, för att systemen och förtroendet för dem behöver tryggas för framtiden, finns det som vi bedömer det inget motstående intresse i att som beslutande aktör arbeta brottsförebyggande. En jämförelse kan göras med lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. I och med att kommuner, som har ett än mer nära trygghets- och serviceuppdrag, har fått ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar finns som vi bedömer det ingen motsätt-

ning mellan att erbjuda service och tjänster och samtidigt förebygga brott.

En annan invändning kan vara att ett brottsförebyggande ansvar kan bli begränsande för myndigheternas handlingsutrymme. En utmaning med att reglera ett brottsförebyggande ansvar är att reglerna ska vara tillräckligt allmänna för att möjliggöra anpassning av respektive beslutande aktör, men samtidigt tillräckligt precisa för att åstadkomma vad som eftersträvas. Kravet på arbetsätt bör inte leda till ökad byråkrati och administration i stället för att bidra till faktiska brottsförebyggande åtgärder. De resurser som avsätts för att organisera det brottsförebyggande arbetet bör i förlängningen motsvaras av vinster som vida överstiger insatserna när det gäller minskad brottslighet för att en sådan reglering ska vara motiverad.

Sammantaget bedömer vi att en reglering som tar sikte på att vissa beslutande aktörer ska arbeta kunskapsbaserat, effektivt och hållbart för att förebygga brott är ändamålsenlig utifrån den problembild som vi har identifierat. En sådan reglering, som inriktas på hur arbetet bör bedrivas i stället för på vad, innebär också i sig ett tydliggörande av att de beslutande aktörerna har ett ansvar och en viktig roll att spela i samhällets samlade insatser för att förebygga brott mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

Regleringen kan på sikt förväntas leda till att kunskapen om brottsförebyggande arbete och dess goda effekter ökar. Ökad kunskap om hur brottsförebyggande åtgärder på ett effektivt sätt kan minska brottsligheten och dess konsekvenser bör också kunna utgöra ett incitament för att vidta åtgärder och att avsätta resurser för det förebyggande arbetet. Detta är dock frågor som på olika sätt bör uppmärksammas i kommande uppföljningar och utvärderingar av den reglering som vi föreslår, se avsnitt 7.11.

Alternativ till att reglera ett ansvar för brottsförebyggande arbete för beslutande aktörer

När ny lagstiftning övervägs bör också alternativa åtgärder analyseras. Ett sådant alternativ hade varit att de beslutande aktörerna arbetar vidare med att motverka bidragsbrott på samma sätt som i dag. Vi menar att det inte är ett lämpligt alternativ. Det finns brister i hur de beslutande aktörerna arbetar för att förebygga brott. De beslutande aktörerna har god kännedom om orsakerna till att brott kan begås

och kunskapen har funnits under en lång tid. Trots att åtgärder har vidtagits, är mycket av den kvarstående problematiken densamma. Det uppdrag som de beslutande myndigheterna har om att motverka bidragsbrott, behöver enligt vår mening förtydligas att det omfattar all brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Det bör också tydligt framgå på vilket sätt myndigheterna bör arbeta så att beslutsunderlag bygger på en heltäckande och kunskapsbaserad lägesbild och orsakerna till brottsproblemen. Detta för att rätt åtgärd ska sättas in beroende på orsakerna till brotten. På samma sätt behöver det tydligt framgå att åtgärderna ska vara effektiva, följas upp och utvärderas. Vi bedömer att de beslutande myndigheterna behöver styrning och stöd i hur de ska arbeta brottsförebyggande för att vidta effektiva och verkningfulla åtgärder. Utan ett sådant kunskapsbaserat arbetssätt är risken överhängande att samhället misslyckas med att förebygga och bekämpa välfärdsbrotten.

Ett annat alternativ skulle vara att införa en generell reglering om offentliga aktörers ansvar för brottsförebyggande arbete. Det brottsförebyggande arbetets tvärsaktöriska karaktär innebär som har nämnts att många aktörer, på många av samhällets nivåer, är berörda. Några myndigheter har redan ett författningsreglerat ansvar för brottsförebyggande arbete. Det gäller till exempel Brå, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården och länsstyrelserna. De flesta aktörer har dock inte det. Regeringen överväger vidare, enligt en skrivelse till riksdagen, att vidta ytterligare styrningsåtgärder för myndigheter som saknar ett uttalat brottsförebyggande uppdrag.⁶ Kommunerna har från den 1 juli 2023 ansvar för att arbeta brottsförebyggande.⁷ Brå har uttryckt att fler myndigheter bör få i uppdrag att arbeta brottsförebyggande.⁸ Behovet av brottsförebyggande åtgärder har dessutom lyfts fram av Ekonomistyrningsverket (ESV).⁹ Mycket talar för att samordning är en av de största framgångsfaktorerna – och en av de största utmaningarna – i det brottsförebyggande arbetet. Med ett sådant resonemang skulle det kunna vara ännu mer positivt om alla offentliga aktörer ges ett lagstadgat och gemensamt ansvar för ett brottsförebyggande arbete. Det skulle också innebära att det brottsförebyggande

⁶ Regeringens skrivelse, *Redovisning av åtgärder i enlighet med målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott*, skr. 2020/21:63, s. 46.

⁷ Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁸ Brå, 2023, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2023*, s. 63.

⁹ ESV, 2023, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*, rapport 2023:25, s. 31 f.

arbetet kan bedrivas av alla berörda aktörer på mer likvärdiga villkor. Därtill skulle en breddning av ansvaret kunna ge det brottsförebyggande arbetet nya arenor och möjligheter.

Det brottsförebyggande arbetet är till stor del inriktat på att förebygga brott mot person. Att förebygga andra brottstyper såsom till exempel ekonomisk brottslighet, välfärdsbrott och miljöbrott kräver delvis andra tillvägagångssätt och berör andra aktörer. Med en lag för alla offentliga aktörer skulle det brottsförebyggande arbetet kunna utvecklas genom att alla brottstyper omfattas. Alla offentliga aktörer har viktiga roller att spela som upphandlare och arbetsgivare. I en lag om ansvar för brottsförebyggande arbete i offentliga verksamheter skulle även deras ansvar kunna tydliggöras. Detta alternativ var även något som diskuterades i samband med förslaget om ett brottsförebyggande ansvar för kommunerna.¹⁰

Vi ska dock föreslå åtgärder som kan stärka och effektivisera arbetet mot bidragsbrott. Vår huvudfokus är i första hand brottslighet som begås mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen och inte brottslighet generellt. Ett generellt ansvar för alla offentliga aktörer att förebygga all typ av brottslighet är betydligt mer omfattande och skulle kräva helt andra överväganden och underlag av behov och konsekvenser för en betydligt större mängd aktörer än dem som vi har tittat på inom ramen för vårt uppdrag. En lagstiftning av sådant slag skulle kunna vara möjlig på sikt om man ser att kommunernas brottsförebyggande ansvar och våra förslag om att ge vissa beslutande aktörer ansvar att förebygga brott faller väl ut.

Ett annat, inte lika omfattande alternativ, skulle kunna vara att låta dagens brottsutredande myndigheter få ett tydligare ansvar för att förebygga brottslighet mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Brottsutredande myndigheter har redan ett uttryckligt ansvar för brottsförebyggande arbete, men frågan är om det hade kunnat intensifieras och effektiviseras när det specifikt gäller välfärdsbrott.

Som vi tidigare har konstaterat i delbetänkandet har de brottsutredande myndigheterna stora utmaningar när det gäller att hantera misstänkta bidragsbrott och annan brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Det handlar framför allt om bristande resurser och prioriteringar, vilket inte är unikt för bidragsbrotten när annan grövre brottslighet behöver prioriteras.

¹⁰ *Kommuner mot brott*, SOU 2021:49, s. 220.

En annan nackdel med att brottsutredande myndigheter skulle få ett ansvar för detta arbete är att man kan riskera att gå miste om den detaljkunskap och helhetsbild som de beslutande aktörerna har. Hos de beslutande aktörerna finns det ärenden om misstänkta brott som inte går vidare till en polisanmälan. Alternativt läggs många anmälningar ner av brottsutredande myndigheter. Brottsutredande myndigheter har av förklarliga orsaker som huvudfokus och bäst kunskap om de ärenden som utreds vidare och där åtal väcks. Det är de beslutande aktörerna som har den främsta kunskapen om systemen och dess regelverk, orsakerna till brottsligheten och hur brottsuppläggen ser ut. Det är de beslutande aktörerna som har den bästa överblicken, både över vilka särskilda förmåner eller stöd som är särskilt brottsutsatta och över vilka individer eller företag som utnyttjar systemen. Här är även de beslutande aktörernas kunskap om felaktiga utbetalningar generellt viktig.

Det framstår därför inte som ändamålsenligt att föreslå att brottsutredande myndigheter bör få ett tydligare ansvar för att förebygga välfärdsbrott. Däremot har brottsutredande myndigheter en viktig roll här när det gäller att bistå i arbetet, både med kunskap och stöd till de beslutande aktörerna, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.8.

Som vi tidigare har konstaterat har de samlade resultaten av beslutande myndigheternas riskanalyser och omfattningsstudier gett en mer tillförlitlig bild av omfattningen och orsakerna till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det går dock inte att säga i vilken utsträckning och hur materialet kommer att användas av myndigheterna. Vår bedömning är också att det brottsförebyggande arbetet bör omfatta all brottslighet riktad mot välfärdssystemen och bygga på en rad kunskapskällor. Genom att ge vissa beslutande aktörer ett ansvar att förebygga brott, får de förutsättningar och verktyg för att kartlägga, analysera orsaker och bedöma behov av effektiva åtgärder.

Detta lägger grunden för ett effektivt brottsförebyggande arbete för samhället i stort mot sådan brottslighet som riktas mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Genom att kunskap samlas in från de beslutande myndigheterna om gärningspersonerna, brottsuppläggen och orsakerna till brottsligheten, kan kunskapen sedan användas samlat och kanaliseras dit åtgärdsbehoven finns. Exempelvis kan kunskapen användas av en berörd myndighet för att ändra handlägningsrutiner eller införa stärkta kontroller. Ett annat exempel kan vara att kunskapen används på en övergripande nivå om det behövs

lagändringar för att täppa till kryphål i regelverken. En utökad kunskap om brottsligheten och dess orsaker kan ge ett utvecklat underlag till den rapportering med förslag om åtgärder som kan vidtas för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, som ESV ska lämna varje år till regeringen. Sammanfattningsvis menar vi att ett brottsförebyggande ansvar för de beslutande myndigheterna är en viktig åtgärd för att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt arbete med att förhindra välfärdsbrott. Om de beslutande aktörerna förvaltar och kommunicerar sitt brottsförebyggande arbete på rätt sätt, kan även förtroendet för myndigheter och välfärdssystemen i stort öka.

De beslutande aktörernas ansvar för brottsförebyggande arbete bör regleras

Som vi bedömer det ligger bristerna främst i *hur* de beslutande aktörerna arbetar för att förebygga brott. De beslutande aktörerna vidtar till viss del brottsförebyggande åtgärder, men den brottsförebyggande arbetet är inte strukturerat och genomsyrar inte i alla delar hela verksamheten. Myndigheterna är dock bäst lämpade att komma fram till vilka åtgärder som behöver vidtas och också se till att åtgärderna genomförs.

Vår slutsats är att de beslutande myndigheterna behöver styrning i hur de ska bedriva ett kunskapsbaserat och effektivt brottsförebyggande arbete. Ansvaret för arbetet behöver regleras och utformas så att det är hållbart över tid och ger aktörerna utrymme att själva ta fram kunskap om brottsligheten och avgöra vilka brottsförebyggande åtgärder som bör genomföras, oavsett om det handlar om åtgärder som myndigheterna själva kan vidta eller åtgärder som behöver vidtas på en mer övergripande nivå.

Vi menar att beslutande aktörer bör åläggas ett ansvar att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen. Ansvaret bör spegla det ansvar som kommunerna har att förebygga brott generellt både vad gäller syfte, struktur och mål. På samma sätt som för de beslutande myndigheterna, konstaterades nämligen i utredningen som låg till grund för förslaget till lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete, att det fanns behov av att intensifiera och effektivisera kommuners brottsförebyggande arbete. Utredningen presenterade liknande problembild hos kommunerna, som vi har konstaterat

för de beslutande myndigheterna. Genom att reglera *hur* kommunerna ska arbeta brottsförebyggande, förväntades de åtgärder som vidtas bli mer effektiva och träffsäkra.

Det skulle kunna invändas att de riskanalyser och studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar och dess orsaker som beslutande myndigheter enligt förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen genomför, innebär att det finns ett kunskapsunderlag som saknas hos kommunerna. Som vi dock har konstaterat i kapitel 6 bedömer vi att det bör tydliggöras att kunskapsunderlaget ska omfatta all brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Även om det finns mer kunskap hos de beslutande myndigheterna än hos kommunerna om orsakerna till brottslighet, saknas ett arbetssätt som också innebär att åtgärder vidtas mot orsakerna till brottsligheten. Det finns därmed även för de beslutande myndigheterna behov av att reglera ansvaret för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt. Att spegla det brottsförebyggande ansvar som kommunerna fått, ökar möjligheterna för ett enat arbetssätt och ökad samverkan inom området. Därmed skulle samhällets samlade insatser för att förebygga brott stärkas.¹¹

7.3 Det brottsförebyggande arbetet bör regleras

Förslag: Regleringen om ansvar för brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemens område ska gälla för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Bedömning: Det reglerade ansvaret för brottsförebyggande arbete bör inte omfatta arbetslöshetskassorna. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ska i stället utöva tillsyn över hur arbetslöshetskassorna arbetar brottsförebyggande. IAF kommer med stöd av nuvarande regelverk att kunna utöva sådan tillsyn.

Kommunerna bör heller inte omfattas av det reglerade ansvaret för brottsförebyggande arbete.

¹¹ SOU 2021:49, s. 133 f.

Skälen för förslaget och bedömningen

De statliga myndigheter som anges i bidragsbrottslagen bör omfattas

År 2021 betalades ersättningar om cirka 728 miljarder kronor ut till enskilda från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen.¹² Våra direktiv talar om att stärka arbetet med att förebygga bidragsbrott. Bidragsbrottslagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person. Lagen gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.

Avgränsningen i bidragsbrottslagen är en definition av hur man valt att kategorisera och avgränsa viss brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Välfärdsbrottslighet kan vara ett vidare begrepp och kan innehålla brottslighet mot en mängd olika system och aktörer. Även om fler aktörer än de som räknas upp i bidragsbrottslagen kan vara utsatta för välfärdsbrottslighet, är det de myndigheter och aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen som vi har haft som avgränsning i vårt uppdrag.

Ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt bygger på att skaffa sig kunskap om brottsproblemets omfattning, struktur och utveckling. Både hur välfärdssystemen är konstruerade och hur förmånerna och stöden administreras av de beslutande aktörerna är avgörande för att förhindra brott. För att kunna förebygga brott behövs kunskap om hur brottsligheten ser ut och vilka som begår brotten, vilka förmåner eller stöd som är utsatta och på vilket sätt brotten begås. Vi har bedömt att det är de beslutande aktörerna som har den bästa kunskapen om förmånerna och stöden samt om de regelverk som styr dem.

Ett reglerat ansvar för kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemen handlar om att tillförsäkra att de myndigheter som beslutar om och betalar ut stöd och förmåner enligt bidragsbrottslagen arbetar kunskapsbaserat, hållbart och effektivt. Som ett

¹² ESV, 2023, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, s. 20.

första steg bedömer vi det som mest lämpligt att de beslutande myndigheterna får ett reglerat brottsförebyggande ansvar, men att det i framtiden kan övervägas om även andra statliga myndigheter bör få samma reglerade uppgift (se vår bedömning i avsnitt 7.2). Det finns dock inget som hindrar att andra statliga myndigheter ändå arbetar på det sätt som föreslås för de beslutande myndigheterna.

Vi bedömer sammantaget att regleringen av ansvaret för ett brottsförebyggande arbete, bör innefatta de beslutande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, det vill säga Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Arbetslöshetskassorna bör inte omfattas

Arbetslöshetskassorna omfattas av bidragsbrottslagen och frågan är om den föreslagna regleringen om ett ansvar för brottsförebyggande arbete bör gälla även för dem. Arbetslöshetskassorna lyder inte under regeringen utan är privata föreningar, åt vilka förvaltningsuppgifter överlämnats enligt 12 kap. 4 § regeringsformen. Eftersom arbetslöshetskassorna är föreningar styrs de inte av myndighetsförordningen (2007:515) eller förordningen för intern styrning och kontroll. De styrs inte heller genom regleringsbrev och instruktion.¹³ Dock har regeringen andra instrument för att indirekt styra arbetslöshetskassor. Regeringen kan till exempel utöva kontrollstyrning som uppföljning eller tillsyn över hur arbetslöshetskassorna efterlever den styrning som staten ger med andra styrmedel. Det är IAF som utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna.¹⁴

IAF har ansvar för att bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och för dess uppföljning, genom att undersöka och analysera felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna. Enligt 7 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska IAF återkommande studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. IAF har i regleringsbrev för 2021–2023 haft i uppdrag att undersöka och analysera vilka åtgärder som arbetslöshetskassorna har vidtagit för

¹³ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, s. 164 f.

¹⁴ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 244 f. En närmare beskrivning av IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna finns i avsnitt 10.2.

att motverka felaktiga utbetalningar.¹⁵ Sammantaget anser vi att det inte är lämpligt att arbetslöshetskassorna omfattas av vår föreslagna reglering utan att IAF i stället bör utöva tillsyn över hur arbetslöshetskassornas arbetar med att förebygga bidragsbrott.

Som har beskrivits ovan utövar IAF redan tillsyn över delar av arbetslöshetskassornas verksamhet (se även avsnitt 10.2.1 om IAF:s tillsyn i stort). IAF har också fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för ett förstärkt kontrollarbete för att motverka felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen, identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen och analysera felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna.¹⁶ Enligt både IAF:s instruktion och 89 § LAK ska IAF utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna. Bestämmelserna har inga begränsningar avseende vilken del av arbetslöshetskassornas verksamhet som tillsynen gäller. Däremot är tillsynen över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet enligt 1 § i instruktionen begränsad till handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, respektive handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Eftersom en motsvarande uttrycklig reglering saknas vad gäller arbetslöshetskassorna, är det som vi bedömt ovan, rimligt att utgå från att arbetslöshetskassornas hela verksamhet står under IAF:s tillsyn. Därmed bör regleringen om IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna även anses omfatta arbetslöshetskassornas arbete med att förebygga brott. Enligt vår bedömning krävs det inte heller några författningsändringar för att IAF ska kunna utöva denna tillsyn.

Kommunerna bör inte heller omfattas

Bidragsbrottslagen omfattar även ekonomiska förmåner och stöd som enligt lag eller förordning beslutas av en kommun. Kommuner har från den 1 juli 2023 ett reglerat ansvar för brottsförebyggande arbete på lokal nivå. Avsikten med den föreslagna regleringen om ett brottsförebyggande ansvar på välfärdssystemens område är att den ska spegla lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

¹⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), 2022, *Analys av arbetslöshetskassornas kontrollarbete*, rapport 2022:11, s. 4 f.

¹⁶ Se regleringsbrev för budgetåret 2021 och 2022 avseende IAF.

Enligt lagen som styr kommunernas arbete, ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten, vidta åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. I utredningen som låg till grund för lagen anfördes att områdena socialtjänst, skolväsende och samhällsbyggnad intar en särställning i det brottsförebyggande arbetet, men att också andra områden som omfattas av kommunernas uppdrag kan vara aktuella. Även olika typer av välfärdsbrott nämndes. Som den huvudsakliga begränsningen för det arbete som kommunerna får ägna sig åt, angavs sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ta hand om (2 kap. 2 § kommunallagen [2017:725]).¹⁷

Utifrån hur lagen om kommunernas brottsförebyggande ansvar är utformad och de områden som omfattas av lagen, bedömer vi att den befintliga regleringen av kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete är tillräcklig. Kommunerna bör därmed inte omfattas av den föreslagna regleringen om ett ansvar för brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemens område.

Andra myndigheters ansvar

Brå, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har viktig kunskap om brott som riktas mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Det finns även andra statliga myndigheter som besitter kunskap om välfärdsbrott generellt. Sådana myndigheter är exempelvis Utbetalningsmyndigheten, Socialstyrelsen, ESV, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Den kunskapen kan behöva integreras i det brottsförebyggande arbete som de beslutande myndigheterna enligt ovan ska få ansvar för att bedriva.

På samma sätt kan våra förslag också påverka myndigheter som vi bedömer kan stödja och samordna de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete. Detta återkommer vi till i avsnitt 7.8–7.10.

Vår utgångspunkt är som vi närmare motiverat ovan att det brottsförebyggande ansvaret ska gälla de beslutande myndigheterna. Där emot kan kretsen utökas senare om det skulle finnas behov av att utvidga ansvaret till fler aktörer. Exempelvis kan så kallade grindvakterna av välfärdssystemen, Skatteverket och Bolagsverket och Utbetalningsmyndigheten, ingå i den krets av myndigheter som har ett uttryckligt

¹⁷ SOU 2021:49, s. 141 f.

ansvar för brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemen. Det kan även avse tillsynsmyndigheter som IAF, ISF och IVO. I förlängningen kan även andra myndigheter som administrerar förmåner och stöd som betalas ut till företag och föreningar omfattas, liksom regioner.

7.4 Det brottsförebyggande arbetet bör omfatta välfärdsbrott

Förslag: Ansvaret för det brottsförebyggande arbetet bör gälla brottslighet som är riktad mot de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

Skälen för förslaget

Det brottsförebyggande arbetet bör omfatta mer än bidragsbrottslighet

Ett brottsförebyggande arbete ska bedrivas systematiskt, hållbart och effektivt över tid. I och med att åtgärder sätts in, förändras brottsupplägg och brottsligheten utvecklas i olika riktningar. Det är viktigt att det brottsförebyggande arbetet inte avgränsas för snävt, utan att de beslutande myndigheterna har möjlighet att arbeta brottsförebyggande mot all typ av brottslighet som riktas mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Vi anser att ansvaret för det brottsförebyggande arbetet inte bör inskränkas på ett sätt som gör att arbetet riskerar att bli kontraproduktivt.

Enligt bidragsbrottslagen ska den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, dömas för bidragsbrott. Det begås även andra brott som är riktade mot välfärdssystemen, men som inte omfattas av bidragsbrottslagen. Brottsligheten kan exempelvis bestå av urkundsförfalskning, bedrägerier eller annan ekonomisk brottslighet enligt brottsbalken.

Utvecklingen går mot att allt fler uppgifter hämtas in av de beslutande myndigheterna från en annan källa än från den enskilde, vilket

kan minska risken för att enskilda lämnar oriktiga uppgifter och gör sig skyldiga till bidragsbrott. Samtidigt kommer det så länge det görs stora utbetalningar från välfärdssystemen, alltid finnas ekonomiska incitament för gärningspersoner att tillskansa sig medel som man inte har rätt till. Den digitala utvecklingen och samhällsutvecklingen i stort talar för att brottsupplägg och brottsverktyg förändras. Uppläggen blir mer avancerade och kan innehålla manipulation av uppgifter, identitetsstölder eller dataintrång. Det kan också handla om otillåten påverkan mot tjänstepersoner eller infiltration av myndigheter.

Å ena sidan behöver det tydligt framgå vilken brottslighet som ska omfattas för att de beslutande myndigheterna ska veta vilket område deras brottsförebyggande ansvar innefattar. Å andra sidan kan en fast definition riskera att inte bli heltäckande och leda till att viss typ av brottslighet som i nuläget inte uppmärksammas eller kan förutses inte omfattas av ansvaret. Vi bedömer att en avgränsning till enbart brott enligt bidragsbrottslagen skulle bli alltför snäv och att ansvaret att förebygga brott bör omfatta all brottslighet som riktas mot de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som de beslutande myndigheterna administrerar. På så sätt blir rubriceringen av brottet inte avgörande för vilket område som myndigheterna ska innefatta i arbetet.

7.5 Myndigheternas ansvar för brottsförebyggande arbete bör regleras i en särskild förordning

Förslag: En ny förordning, förordningen om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område, ska införas. I förordningen ska regleras att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska bidra i samhällets brottsförebyggande arbete genom att utföra vissa närmare beskrivna uppgifter.

Förordningens syfte ska vara att säkerställa att myndigheterna utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som respektive myndighet administrerar.

Skälen för förslaget

Olika alternativ som vi har övervägt

Vi har bedömt att de beslutande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen bör åläggas ett ansvar för brottsförebyggande arbete för de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Eftersom myndigheterna saknar en enhetlig struktur för hur brottsförebyggande arbete bör bedrivas bedömer vi att detta behöver tydliggöras genom en uttrycklig reglering. Nedan överväger vi hur en sådan reglering lämpligen bör se ut.

Av de beslutande myndigheternas instruktioner framgår deras befogenheter, organisation och verksamhetsformer. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket ska enligt sina instruktioner säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Arbetsförmedlingen har samma uppgift, men den framgår av en bestämmelse i förordningen (2000:628) om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Huruvida ett brottsförebyggande ansvar ingår i uppgiften att motverka bidragsbrott tolkas på olika sätt av berörda myndigheter. Det finns exempel på andra myndigheter som i sin instruktion har en tydlig reglering om att förebygga brott. Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ska som exempel förebygga ekonomisk brottslighet. Tullverket ska förebygga brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. För dessa myndigheter anges uttryckligen att de *ska* förebygga brott men regleringen anger inte närmare *hur* brottsligheten ska förebyggas eller på vilket sätt det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas.

Vi bedömer att det inte är tillräckligt att införa en bestämmelse om att förebygga välfärdsbrott i beslutande myndigheters instruktion. Att enbart reglera att myndigheterna ska förebygga brott men inte på vilket sätt, skulle inte leda till den avsedda effekten att effektivt förebygga brott. Detta eftersom en stor del i problematiken är brister i kunskapen om hur ett sådant arbete ska bedrivas.

Ett alternativ för att säkerställa att de beslutande aktörerna arbetar brottsförebyggande på ett kunskapsbaserat sätt kan vara att tydliggöra ansvaret i annan befintlig lagstiftning. Polislagen (1984:387) reglerar ett brottsförebyggande ansvar, men lagen gäller för all typ av brottslighet och endast för polisverksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Vår avsikt är inte att förändra

Polismyndighetens brottsförebyggande uppdrag. Att låta polislagen omfatta även andra myndigheters ansvar för brottsförebyggande arbete, som till skillnad från polisens arbete inte är polisverksamhet, framstår därför inte som lämpligt.

Det finns exempel på befintlig lagstiftning som innebär skyldigheter för statliga myndigheter att tillämpa vissa arbetssätt och upprätthålla en viss organisation. Som exempel kan nämnas lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det finns dock flera grundläggande skillnader mellan den reglering som vi nu föreslår för beslutande myndigheters ansvar för att förebygga brott mot välfärdssystemen och den reglering som gäller för att förebygga olyckor. En uppenbar skillnad är att sakområdena i sig skiljer sig åt och att brottsförebyggande arbete inte kan anses vara jämförbart med exempelvis arbetet för att förebygga och hantera extraordinära händelser, det vill säga händelser med ett snabbt förlopp och som kräver skyndsam hantering av de statliga myndigheterna. En annan skillnad är att våra förslag handlar om en reglering för beslutande myndigheters ansvar medan den omnämnda lagstiftningen reglerar ansvar för fler olika aktörer. Lagen om skydd mot olyckor innehåller även delar som inte alls passar för det brottsförebyggande arbetet, exempelvis om genomförandet av övningar, tjänsteplikt och andra typer av konkreta föreskrifter för sakområdet. Detta bedöms därför inte som ett alternativ.

Ytterligare en möjlig placering vore att föra in de beslutande myndigheternas ansvar för ett brottsförebyggande arbete i den nya lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete. Som nämnts i avsnitt 7.2 finns det flera skäl till att inte utöka lagen om kommunernas ansvar till att även omfatta de beslutande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen. Vi har som utgångspunkt att föreslå åtgärder som kan stärka och effektivisera arbetet mot bidragsbrott. Vårt huvudfokus är i första hand brottslighet som begås mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen och inte brottslighet generellt. Ett generellt ansvar för nu aktuella beslutande myndigheter att förebygga all typ av brottslighet är betydligt mer omfattande och skulle kräva helt andra överväganden. Vi bedömer det inte som en lämplig ordning att låta lagen om kommunernas ansvar också omfatta det brottsförebyggande arbete som beslutande aktörer ska bedriva på välfärdssystemens område. Däremot ska regleringen spegla det ansvar som kommunerna har, men då vara begränsat till brott mot välfärdssystemen.

Ett annat alternativ vore att reglera ansvaret i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Enligt den förordningen ska de förvaltningsmyndigheter som berörs ha en process för intern styrning och kontroll. Syftet med processen är att förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Myndigheterna ska göra riskanalyser för att identifiera omständigheter som gör att myndigheten inte kan fullgöra sina uppgifter, nå verksamhetens mål eller uppfylla kraven på att hushålla med statens medel. Myndigheten ska med ledning av riskanalyser vidta åtgärder och den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt följas upp och bedömas. I förordningen om intern styrning och kontroll finns flera komponenter som är gemensamma med att förebygga brottslighet, till exempel att ta fram riskanalyser och vidta åtgärder som sedan följs upp. Däremot saknas andra komponenter som att ta fram en lägesbild och samverka med andra berörda aktörer. Regleringen saknar flera avgörande delar i ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt. Förordningen om intern styrning och kontroll gäller dessutom samtliga förvaltningsmyndigheter som tillämpar internrevision och inte enbart de beslutande myndigheter som ska förebygga brott mot välfärdssystemen. Att utvidga förordningen om intern styrning och kontroll till att omfatta brottslighet riktad mot välfärdssystemen bedömer vi varken som tillräckligt eller lämpligt. Däremot kan det finnas vinster med att de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete integreras i det arbete som myndigheten bedriver enligt förordningen om intern styrning och kontroll, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.7.

Ytterligare ett alternativ som man kan överväga är att integrera ansvaret för det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet med det som redan bedrivs av de beslutande aktörerna i enlighet med förordningen om arbetet att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt förordningen ska Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten återkommande analysera risker och studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Arbetet samordnas av ESV och vid myndigheten finns ett råd för korrekta utbetalningar. Rådet ska främja samverkan mellan de myndigheter som representeras i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. Ledamöter i rådet är myndighetscheferna för Arbetsförmedlingen, CSN, Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan,

IAF, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket.

Det finns flera omständigheter som talar för alternativet att integrera det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemen. Vid de riskanalyser och omfattningsstudier som ska göras enligt den förordningen inhämtas kunskapsunderlag om risker, omfattning och orsaker till felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen. Detta skulle därmed kunna kompletteras med den lägesbild och det kunskapsinhämtande som ska göras enligt det brottsförebyggande ansvaret. ESV har vidare i uppgift att samordna det arbete som bedrivs enligt befintlig förordning och årligen lämna förslag på åtgärder till regeringen om hur de felaktiga utbetalningarna kan minska. Detta skulle därmed kunna ge ESV och de beslutande myndigheterna återkommande möjligheter att lämna förslag på brottsförebyggande åtgärder till regeringen. Att reglera detta samlat skulle minska risken för att myndigheternas arbete med att förebygga brott mot välfärdsystemen uppfattas som en separat del från arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Det finns dock även omständigheter som talar emot en sådan lösning. Utifrån vår kartläggning är det tydligt att det saknas ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt i myndigheterna som genomsyrar hela verksamheten. Vårt förslag om ett ansvar för brottsförebyggande arbete handlar i första hand om att säkerställa att de beslutande aktörerna arbetar på ett kunskapsbaserat sätt och vidtar effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att stävja aktuell brottslighet. Det handlar om att tydliggöra ett ansvar för ett internt arbetssätt på respektive myndighet. Ett sådant internt ansvar och arbetssätt är något utöver det som regleras i till exempel förordningen om intern styrning och kontroll och i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Att reglera uppgiften i en egen förordning ger en tydlig signal till de beslutande myndigheterna inte bara om hur de ska arbeta, utan också att uppgiften är prioriterad.

En annan fördel med att reglera ansvaret för det brottsförebyggande arbetet i en egen förordning är vidare att förordningen över tid och efter utvärdering kan utvidgas till att omfatta även annan ekonomisk brottslighet och fler aktörer. Fördelarna med att utvidga området till att omfatta även ekonomisk brottslighet och att reglera ansvaret för fler aktörer, framhölls av utredningen om kommunernas brottsförebyg-

gande ansvar. Bland annat skulle ett sådant ansvar innebära att det brottsförebyggande arbetet kan bedrivas på likvärdiga villkor för alla berörda aktörer. Ju mer samordnat arbetet är, desto större effekter finns att hämta.¹⁸ Det skulle även underlätta för kommunernas brottsförebyggande arbete. Enligt en skrivelse om det brottsförebyggande arbetet till riksdagen överväger regeringen att vidta ytterligare styrningsåtgärder för myndigheter som i dag inte har ett uttalat brottsförebyggande uppdrag.¹⁹ De beslutande myndigheterna behöver vidare inhämta underlag som dessa bedömer är av betydelse för att få en så sammansatt och heltäckande bild av brottsligheten som möjligt. Annars kan kunskap som kan ha positiva effekter för att förebygga brott mot välfärdssystemen gå förlorad.

Enligt förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska de beslutande myndigheterna analysera riskerna och studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Riskanalyser ska även genomföras enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Befintliga riskanalyser och omfattningsstudier är viktiga beståndsdelar i att teckna en lägesbild, men vi bedömer att det finns en risk att myndigheterna begränsar det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet till dessa underlag. Vi menar att dessa inte täcker in all den kunskap som behövs för att få en fullständig och välgrundad lägesbild. Exempel på information som kan behöva hämtas in är hur aktuell förmån eller stöd är utformad, hur styrning, prioritering, resurser och stöd för handläggning, rutiner och utbildning inom myndigheten ser ut samt hur dessa tillämpas i praktiken. Annan kunskap som kan behövas är exempelvis risker för framtida brottsupplägg, risker avseende otillåten påverkan och infiltration av myndigheterna, enskilda handläggares och allmänhetens erfarenheter av brottsupplägg, erfarenheter och kunskaper från brottsutredande myndigheter, andra beslutande myndigheter, forskningsinstitutioner och internationella samarbeten. Att reglera uppgiften i en egen förordning, borgar för en långsiktig och hållbar reglering som med tiden kan utvecklas och utvidgas till att omfatta exempelvis fler statliga stöd och flera aktörer.

Det finns som vi nämnts ovan både för och nackdelar med att reglera det brottsförebyggande ansvar som vi föreslår i en egen förordning eller i befintlig förordning om arbetet med att säkerställa kor-

¹⁸ SOU 2021:49, s. 220.

¹⁹ Skr. 2020/21:63, s. 46.

rekta utbetalningar inom välfärdssystemen. Oavsett val av regleringslösning är det dock avgörande som vi bedömer det, att en reglering om att de beslutande aktörerna ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete kommer till. Vid en sammantagen bedömning anser vi att det vore mest ändamålsenligt att föreslå att ansvaret för kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete mot brottslighet riktad mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen, ska regleras i en egen förordning. På så sätt kan kommunernas ansvar speglas, förordningen utökas och utvecklas efterhand och på så sätt säkra ett hållbart brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemen för framtiden. Däremot bör samordning och den kunskap som finns om såväl säkerställandet av korrekta utbetalningar som intern styrning och kontroll hållas samman med den reglering som vi föreslår. Hur det brottsförebyggande ansvaret som vi föreslår ska förhålla sig till detta arbete återkommer vi till i avsnitt 7.9 och 7.10.

En ny förordning om de beslutande myndigheternas ansvar för brottsförebyggande arbete bör införas

Regeringen får enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna föreskriftsrätt kallas för regeringens restkompetens. Med stöd av restkompetensen kan regeringen meddela föreskrifter om till exempel statliga förvaltningsmyndigheters organisation och arbetsuppgifter. Regleringen som vi föreslår ska omfatta vissa statliga förvaltningsmyndigheter och deras arbetsuppgifter och arbetssätt. De beslutande myndigheternas brottsförebyggande ansvar och arbetssätt bör därför regleras i en ny förordning.

Nästa fråga är vad förordningen bör heta. I förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen samt flera utredningar och lagstiftningsärenden på området används "välfärdssystemen" som ett väletablerat begrepp. I förarbetena till bidragsbrottslagen anförde regeringen bland annat att lagen skulle omfatta de förmåner som "hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen".²⁰ Vår utgångspunkt är att förordningen om ansvar för det brottsförebyggande arbetet ska gälla de beslutande myndigheter och de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

²⁰ Bidragsbrottslag, prop. 2006/07:80, s. 68.

Den bör lämpligen benämnas förordning om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område.

Förordningen bör innebära att vissa angivna uppgifter ska utföras

En särskild fråga handlar om vad regleringen ska innebära och hur detaljerad den ska vara. I denna del gör vi följande överväganden.

Att enbart reglera en skyldighet för de beslutande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen att utföra en brottsförebyggande uppgift, utan att närmare beskriva vad uppgiften består i, ger en flexibel reglering med stora möjligheter till anpassning vid tillämpningen. Däremot ger den inte någon vägledning för myndigheten i vad som förväntas av den.

Det blir också svårt att följa upp konsekvenserna av en allmänt hållen reglering. De skyldigheter som åläggs bör i någon mån vara konkreta och tydliggöras redan i förordningen. Om så sker på det sätt som föreslås finns enligt vår bedömning inte något behov av att komplettera regleringen med föreskrifter på lägre nivå. Det kan dock inte uteslutas att ett sådant behov kan uppstå vid tillämpning av förordningen, men den frågan bör hanteras och bedömas vid kommande uppföljningar och utvärderingar, se avsnitt 7.11. De beslutande myndigheterna kan behöva ytterligare vägledning när det gäller att genomföra förordningens krav på ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetsätt. Vi bedömer att stöd kan ges på annat sätt än genom kompletterande reglering. Exempelvis kan Brå, Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ge viktigt stöd i detta arbete, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.8.

Syftet med förordningen bör vara att säkerställa ett effektivt brottsförebyggande arbete

Den nya regleringen bör ha som huvudsyfte att stödja de beslutande myndigheterna med att höja effektiviteten i samhällets samlade brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemen. Det vill säga att de resurser som satsas och de åtgärder som vidtas ska ge så stor effekt som möjligt i förhållande till målet att motverka brott riktade mot välfärdssystemen. Det förutsätter att brottsförebyggande åtgärder ska vidtas

i förhållande till de brott som ska förebyggas samt att arbete bedrivs på ett kunskapsbaserat och samordnat sätt.

Regleringen bör syfta till att säkerställa att myndigheterna arbetar med och tar ansvar för att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen på ett sätt som främjar detta. Aktuella myndigheter är genom sina roller och sina sakområden centrala aktörer för att förebygga brott inom sina förmåner och stöd men också som en del i den större helhet som samhällets samlade brottsförebyggande arbete utgör. Hur myndigheterna arbetar med att förebygga bidragsbrott och annan brottslighet kopplad till välfärdssystemen har stor betydelse för hur framgångsrikt det samlade brottsförebyggande arbetet kan bli.

Inom vissa myndigheter som bedriver ett aktivt brottsförebyggande arbete kan regleringens krav delvis redan vara uppfyllda. Syftet med regleringen är dock att tydliggöra den viktiga roll som de beslutande myndigheterna har i samhällets brottsförebyggande arbete i allmänhet och inom de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen i synnerhet.

7.6 Myndigheterna bör ta fram en lägesbild och åtgärdsplan

Förslag: De beslutande myndigheterna ska kartlägga brottsligheten, dess orsaker och konsekvenser inom de förmåner och stöd som myndigheten beslutar om, komplettera och analysera resultatet samt sammanställa detta i en lägesbild.

Med lägesbilden som underlag ska de beslutande myndigheterna ta ställning till behovet av åtgärder för att förebygga brott mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen och formulera detta i en åtgärdsplan.

De beslutande myndigheterna ska kontinuerligt och minst vartannat år uppdatera lägesbilden och följa upp åtgärdsplanen.

Skälen för förslaget

Respektive beslutande myndighet ska ta fram en lägesbild

En förutsättning för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att den beslutande myndigheten har god kännedom om de brottsproblem som finns inom de välfärdssystem som myndigheten administrerar. De beslutande myndigheterna ska därför ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten på välfärdssystemens område, dess orsaker och konsekvenser för de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som myndigheten administrerar. Brottsligheten kan avse bidragsbrott, urkundsförfalskning och bedrägerier, men även otillåten påverkan, infiltration av myndigheter och dataintrång.

En kartläggning av brottsligheten och dess konsekvenser utgör grunden för den lägesbild som ska tas fram. Arbetet med att ta fram en lägesbild handlar först och främst om att kartlägga kunskap om den brottslighet som riktas mot de förmåner och stöd som den aktuella myndigheten administrerar. Det handlar till exempel om vilken typ av brottslighet det är, vilken omfattning den har och om den är koncentrerad till vissa beteenden, förmåner eller stöd, vissa förmånsvillkor eller användandet av vissa brottsverktyg. Beroende på brottstyp kan nämligen alla dessa olika aspekter vara betydelsefulla att ha med.

Den statistik och indikatorer som Brå och de beslutande myndigheterna tar fram om brottsligheten är en viktig del i kartläggningen som ett mått på den brottslighet som upptäcks, utreds och lagförs. Som en del i kartläggningen kan även information som beskriver brottslighetens utveckling över tid eller information som är viktig för att bedöma eventuella framtida brottsupplägg vara relevant att ha med. Det kan till exempel handla om en utökad omvärldsbevakning utifrån uppgifter från kontrollutredningar och polisanmälningar, men också handläggarnas upplevelse av förändrade brottsliga beteenden och brottsupplägg och tips från allmänheten.

Det kan också finnas anledning att uppmärksamma problem som inte nödvändigtvis har med brott i straffrättslig mening att göra men som kan ha en nära koppling till framväxten av brottslig verksamhet såsom andra felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda. Många delar av det arbete som bedrivs med anledning av förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar, som till exempel riskanalyser och omfattningsstudier, är sådan kunskap som kan återanvändas i kartläggningen. I synnerhet riskanalyserna kan, tillsammans med en upp-

skattning av omfattningen av varje risk, ge underlag för prioritering av åtgärder. Det gäller även skattningar av risker som är kopplade till myndigheternas interna arbete som ledning, styrning, prioriterings, resurser, kultur, kontroller och handläggning. Annan värdefull information är de riskanalyser som utförs i samband med arbetet för intern styrning och kontroll.

Även ett nära samarbete med andra berörda aktörer och forskningsinstitutioner är viktiga i sammanhanget. Kartläggningen bör till exempel kompletteras med aktuell forskning inom området och Ekobrottsmyndighetens lägesbild över ekonomisk brottslighet, de myndighetsgemensamma lägesbilderna för organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet och kommunernas arbete mot välfärdsbrott.²¹ Även annan information än den nu nämnda kan vara aktuell. För att kartläggningen och arbetet med lägesbilden inte ska bli alltför omfattande bör mängden information avgöras och avgränsas utifrån behovet av och syftet med lägesbilden. Det innebär att lägesbilden ska utgöra ett ändamålsenligt underlag för beslut om vilka förebyggande åtgärder som den beslutande myndigheten behöver vidta.

I den kartläggning vi har gjort har flera myndigheter lyft fram att man inte har en lägesbild över brottsligheten på grund av att det saknas rättsligt stöd för att behandla personuppgifter. Det finns enligt vår bedömning i nuläget inte skäl att i den föreslagna lägesbilden redovisa några uppgifter som går att koppla till enskilda individer. Utgångspunkten bör vara att den statistik eller övrig information som används i kartläggningen inte innehåller personuppgifter. På så sätt tas hänsyn till individens intresse av skydd för den personliga integriteten samtidigt som arbetet inte i onödan behöver belastas med överväganden om sekretess och personuppgiftsbehandling.

Kartläggningen och kunskapen ska analyseras och sammanställas i en lägesbild

Kartläggningen som beskrivits i föregående stycke och som utgör underlag till lägesbilden ska analyseras och myndigheterna ska identifiera orsakerna till och förutsättningar för brottsligheten riktad mot välfärdssystemen. Att hitta orsakerna är nämligen avgörande för att

²¹ Se exempelvis Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021* och Arbetsmiljöverket, 2021, *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

kunna bedöma och sätta in rätt brottsförebyggande åtgärder. Om inte åtgärder sätts in mot de verkliga orsakerna är risken att grunden till brottsligheten kvarstår och att åtgärderna därmed blir felriktade eller ineffektiva.

Att resultatet av kartläggningen ska analyseras bör framgå av regleringen. Analysen handlar om att få en djupare förståelse för de brottsproblem som identifierats. För detta krävs en kombination av generell kunskap om brottslighetens orsaker och mer närliggande kunskap om de interna förhållandena på myndigheten. Vikten av att just orsakerna ska ingå i kartläggningen som sedan ska analyseras, bör därför också uttryckligen framgå av regleringen.

Ofta kan det finnas anledning för myndigheten att göra en fördjupad analys i flera steg. Ett skäl till att brott begås mot en viss förmån eller ett visst stöd kan till exempel vara att den har blivit känd som ett lukrativt ekonomiskt stöd för brottsbenägna individer eller att det är en förmån som bygger på ett enkelt och snabbt ansökningsförfarande utan närmare kontroll. En del i analysen kan avse förutsättningarna kopplat till förmånen eller stödet, medan en fortsatt analys kan handla om de risk- och skyddsfaktorer som påverkar individernas benägenhet att lämna oriktiga uppgifter eller inte anmäla ändrade förhållanden (där så krävs) och begå brott. För varje del eller steg i orsaksanalysen kan olika typer av förebyggande åtgärder förväntas bli aktuella.

Resultatet av kartläggningen, analysen och annan fakta ska sedan sammanställas i en lägesbild. Lägesbilden ska ge en fördjupad beskrivning av brottsligheten inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som myndigheten administrerar samt dess konsekvenser. Den ska sedan kunna utgöra ett kunskapsbaserat underlag för ställningstaganden till vilka brottsförebyggande åtgärder som myndigheten bör vidta.

En åtgärdsplan bör tas fram och följas upp

Utifrån lägesbilden ska aktörerna ta ställning till vilka brottsförebyggande åtgärder som behöver vidtas och beräkna dess effekter för att möjliggöra prioritering mellan olika alternativ. Åtgärderna ska sammanställas i en åtgärdsplan och därefter beslutas av myndighetsledningen.

En viktig parameter i detta sammanhang är de resurser, i vid bemärkelse, som är tillgängliga för att arbeta med de brottsproblem som har identifierats. De flesta brottsförebyggande åtgärder som kan vidtas kräver att det finns personalresurser, finansiering och andra förutsättningar både inom den egna myndigheten och hos andra centrala aktörer, exempelvis hos de brottsutredande myndigheterna. Som vi konstaterade i vårt delbetänkande har det under åren funnits brister när det gäller att vidta åtgärder som kan påverka hela utredningskedjan.²² Förutsättningarna i dessa avseenden kan också behöva inventeras och analyseras i samband med att åtgärdsplanen tas fram.

Brottsproblemen förändras över tid. Den lägesbild som tas fram måste uppdateras med viss regelbundenhet. I samband med att den uppdateras ska åtgärdsplanen följas upp och eventuellt revideras. En uppföljning behöver göras för att se om de åtgärder som vidtagits har fått önskad effekt. Som framgått av vår kartläggning har de beslutande myndigheterna varierande behov och för vissa myndigheter kan lägesbilden behöva bedömas och åtgärder vidtas oftare än andra. Det behöver vidare finnas tid att arbeta med genomförandet av åtgärdsplanen. Mot denna bakgrund bedömer vi att vartannat år är ett rimligt intervall för uppdatering och uppföljning. Med hänsyn till att det kan finnas vissa samordningsvinster med att bedriva detta arbete samlat med myndighetens arbete med annan verksamhet som redovisas i myndighetens årsredovisning (se avsnitt 7.7), till exempel arbetet med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och intern styrning och kontroll, bör uppdatering och uppföljning av lägesbilden synkroniseras med detta arbete vartannat år. Detta hindrar dock inte att de beslutande myndigheterna gör en uppdatering av lägesbilden eller följer upp åtgärdsplanen oftare än så. Någon särskild redovisning till regeringen av lägesbilden eller åtgärdsplanen föreslås inte, i syfte att minska myndigheternas administrativa börda.

Åtgärdsplaner och lägesbilder är mycket viktiga verktyg för att arbeta kunskapsbaserat med att förebygga brott. Lika viktigt är att arbetssättet tillämpas i hela myndigheten och genomsyrar all verksamhet. Det brottsförebyggande arbetet behöver få sådana förutsättningar, vilket vi bedömer att den reglering vi föreslår kan uppnå.

²² SOU 2022:37, s. 722.

7.7 Det brottsförebyggande arbetet bör integreras med annat analys- och planeringsarbete

Förslag: Det brottsförebyggande arbetet ska i den utsträckning som det är lämpligt integreras med sådant analys- och planeringsarbete som de beslutande myndigheterna utför i enlighet med andra författningar.

Skälen för förslaget: Även annat kartläggnings- och analysarbete förekommer inom de här aktuella myndigheterna med olika syften och inriktning och en del av dem är författningsreglerade. Det gäller till exempel det arbete som bedrivs enligt förordningen om intern styrning och kontroll och förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. För att underlätta och skapa effektivitet i myndighetens samlade arbete kan den åtgärdsplan som myndigheten ska besluta om enligt den föreslagna förordningen, när det är möjligt och lämpligt, integreras med sådant planarbete som utförs med stöd av annan författning.

Utöver reglerade planer förekommer många andra planer. Det kan handla om planer för andra tvärspektoriella frågor och för verksamhetsplanering. Det får bara anses positivt om åtgärdsplanen för det brottsförebyggande arbetet och arbetet med att ta fram den även kan integreras med sådant planeringsarbete. Likaså kan det vara en stor fördel om den beslutande myndigheten samverkar med andra myndigheter, exempelvis brottsutredande myndigheter, kring planeringen av de brottsförebyggande åtgärderna (se avsnitt 7.9). En förutsättning för sådan planering och samordning är att det går att urskilja och följa upp vad det är som utgör myndighetens åtgärdsplan enligt den nya förordningens krav.

7.8 Brå och Ekobrottsmyndigheten bör ge de beslutande myndigheterna stöd

Förslag: Brå ska ge stöd till de beslutande myndigheterna i hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete bedrivs. Ekobrottsmyndigheten ska stödja de beslutande aktörerna med kunskap om brottsförebyggande arbete avseende ekonomisk brottslighet. Stödet till de beslutande myndigheterna ska vara behovsanpassat, individuellt och praktiktäna. Uppgiften ryms inom Brås och Ekobrottsmyndighetens ordinarie ansvar och behöver inte regleras i särskild ordning.

Regeringen bör ge Brå och Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att tillsammans med ESV inventera vilket behov av stöd de beslutande myndigheterna har.

Skälen för förslaget

Det finns behov av stöd som är behovsanpassat, individuellt och praktiktäna

Vår kartläggning visar att de beslutande myndigheterna befinner sig på olika nivåer när det gäller att ha kunskap om och arbeta förebyggande mot brott riktade mot välfärdssystemen. Myndigheterna vidtar åtgärder, men det brottsförebyggande arbetet saknar struktur, omfattar inte hela verksamheten och följs inte upp. De beslutande myndigheterna befinner sig också på olika kunskapsnivåer vad gäller hur brottsuppläggen och orsakerna till brott mot välfärdssystemen ser ut och vad som kan anses vara effektiva åtgärder för att förebygga en viss typ av risker eller brottsupplägg. Det är därför viktigt att de beslutande myndigheterna erbjuds ett ändamålsenligt stöd för att kunna genomföra det brottsförebyggande arbetet på ett effektivt sätt.

Vi har identifierat tre övergripande och huvudsakliga behov av stöd som de beslutande myndigheterna har för att kunna uppfylla syftet med ett brottsförebyggande ansvar. Det första behovet handlar om att öka myndigheternas kunskap om metoder för ett brottsförebyggande arbete och hur arbetssätt, rutiner och vägledningar kan införlivas i verksamheten. Stödet behöver utformas utifrån hur utvecklat brottsförebyggande arbete som myndigheten bedriver. För det andra behöver

de beslutande myndigheterna mer kunskap om brottsligheten riktad mot välfärdssystemen och vilka åtgärder som kan ge effekt. För det tredje har de beslutande myndigheterna önskemål om att utbyta erfarenheter, diskutera och träffa överenskommelser om gemensamma åtgärder. Det kan också handla om att arrangera gemensamma utbildningar, ta fram gemensamma vägledningar eller andra aktiviteter som med fördel kan göras gemensamt. Vi återkommer till hur behovet av samordning bör utformas i avsnitt 7.10.

Med anledning av myndigheternas olika nivåer vad gäller kunskap om välfärdsbrott och arbetssätt, bedömer vi att dessa framför allt behöver ett behovsanpassat, individuellt och praktisknära stöd som leder till att effektiva brottsförebyggande åtgärder vidtas. Eftersom det finns flera behov som antingen går att härleda till ökad kunskap om hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt bör bedrivas eller till hur brott mot välfärdssystemen kan förebyggas på ett effektivt sätt, bedömer vi att stödet till de beslutande myndigheterna bör fördelas på olika myndigheter som har spetskompetens inom sina respektive områden.

Brå bör ge metodstöd i ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt

Vi bedömer att Brå är den myndighet som har den kompetens som bäst motsvarar de beslutande myndigheternas behov av stöd för att införa ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt i verksamheten. Det finns även andra myndigheter som har brottsförebyggande uppdrag, som till exempel Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, och som vi har övervägt. Ingen av dessa har emellertid den kunskap och det utvecklade metodstöd om ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt som utvecklats inom Brå.

Enligt Brås instruktion ska myndigheten bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet.²³ Brå ska identifiera angelägna utvecklingsområden för det brottsförebyggande arbetet. Myndigheten ska baserat på kunskap framtagen av myndigheten och på annan nationell och internationell kunskap ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktö-

²³ 4 § förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

rer underlag för åtgärder och prioriteringar. Brå ska ge metodstöd till rättsväsendets myndigheter och till aktörer på nationell, regional och lokal nivå vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet.²⁴

Under 2017 fick Brå i uppdrag av regeringen att utveckla det nationella stödet och samordning för brottsförebyggande arbete.²⁵ Brå ska bland annat främja det brottsförebyggande arbetet genom att utveckla och sprida kunskap och bidra med metodstöd och handledning i brottsförebyggande frågor. Myndigheten ska utifrån identifierade angelägna utvecklingsbehov utveckla konkret stöd till brottsförebyggande aktörer på nationell, regional och lokal nivå och ta fram och sprida kunskap om brottsförebyggande arbete. I och med kommunernas lagstadgade ansvar att förebygga brott, har Brå under 2023 fått i uppdrag av regeringen att utforma stödinsatser som på ett effektivt och systematiskt sätt når ut till kommuner, men även andra myndigheter och aktörer som behöver stöd i det brottsförebyggande arbetet.²⁶

Brå ger konkret stöd till lokala brottsförebyggande aktörer, men också till andra aktörer på nationell och regional nivå. Brå är den myndighet som vi bedömer har den främsta kunskapen och kompetensen vad gäller ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt. Uppgiften att stödja de beslutande myndigheterna i att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen motsvarar mycket väl de uppdrag myndigheten har fått av regeringen. Eftersom kommunerna är en av de aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen, finns det flera fördelar med att stödet till kommuner och beslutande myndigheter samlas hos en myndighet.

Det som kan tala emot att Brå ska ge ett utvecklat stöd till de beslutande aktörerna är den tillväxt myndigheten har. Under senare år har Brå fått flera tillkommande arbetsuppgifter inom våldsbejakande extremism, samordning av digitalisering av rättsväsendet och nu senast det utökade ansvaret att stödja implementeringen av kommunernas ansvar att förebygga brott. Vår uppfattning är att ett utökat stöd till de beslutande aktörerna väl motsvarar den uppgift som myndigheten redan har och att en utökning är fullt möjlig att nå med bibehållen kvalitet inom ramen för den expansion som myndigheten ändå avser

²⁴ 3 § 1, 2 och 4 förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

²⁵ Regeringsbeslut 2017-02-16, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utveckla det nationella stödet och samordningen för brottsförebyggande arbete*, Ju2017/01526/KRIM.

²⁶ Regeringsbeslut 2023-02-23, *Uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet*, Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969.

att genomföra. Vi bedömer också att uppgiften för Brå att stödja de beslutande myndigheterna i att bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt redan ryms inom befintligt uppdrag. Någon ytterligare reglering behövs därför inte.

Ekobrottsmyndigheten bör ge stöd i kunskap om ekonomisk brottslighet

De beslutande myndigheterna har utöver utökad kunskap om ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt, även behov av stöd vad gäller en ökad förståelse om orsakerna till brottsligheten och brottsupplägg riktade mot välfärdssystemen. Vi bedömer att rättsväsendets myndigheter har bäst förutsättningar att bidra med denna kunskap. Behovet av en tydligare samverkan och återkoppling från rättsväsendet vad gäller ärenden som polisanmäls är något som vi bland annat har beskrivit i delbetänkandet.²⁷

Polismyndigheten har dialog med flera av de beslutande aktörerna och bidrar med kunskap till dessa om aktuella lägesbilder och när brottsmönster förändras (se avsnitt 4.5.2.). Däremot bedömer Polismyndigheten att det är Ekobrottsmyndigheten som har den främsta kompetensen vad gäller ekonomisk brottslighet. Av bland annat det skälet har vi föreslagit att hanteringen av utredningar av bidragsbrott ska flyttas från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten.²⁸

Enligt Ekobrottsmyndighetens instruktion ska myndigheten bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om ekonomisk brottslighet till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten.²⁹ Att förebygga ekonomisk brottslighet är därmed ett kärnuppdrag för Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten ger andra aktörer stöd i deras arbete med att förebygga ekonomisk brottslighet genom att ta fram stödmaterial och ge aktörerna råd om hur de kan utveckla kontrollsystem och rutiner. Stödet ges till aktörer på både regional och nationell nivå (se avsnitt 4.5.2.)

Ekobrottsmyndigheten är specialiserad på ekonomisk brottslighet och har en utarbetad utrednings- och spaningsverksamhet med spe-

²⁷ SOU 2022:37, s. 317 f.

²⁸ SOU 2022:37, s. 317 f.

²⁹ 4 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

cialistkunskaper på ekobrottsområdet. Myndigheten har ett uttalat brottsförebyggande uppdrag och kunskaper och erfarenheter kan hämtas från myndighetens egen underrättelseverksamhet. Sådan erfarenhet och kunskap kan även hämtas från samverkan med andra myndigheter och som samlat kan användas för att öka de beslutande aktörernas kunskap om ekonomisk brottslighet och brottsliga uppbygg. Om ansvaret för att utreda misstänkta bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten, kommer myndigheten ha den främsta kunskapen om bidragsbrottens orsaker och brottsuppbygg.

Det som talar emot att Ekobrottsmyndigheten ska ge de beslutande myndigheterna stöd i kunskap om ekonomisk brottslighet och hur denna kan förebyggas, är att den brottsförebyggande verksamheten vid myndigheten för närvarande är under uppbygg. Vi menar dock att detta skapar bättre förutsättningar för att på ett tidigt stadium ta höjd för behov från de beslutande myndigheterna och utveckla ett mer individualiserat och praktiktära stöd till dessa aktörer, än om verksamheten redan hade en fast struktur.

Vi föreslår att Ekobrottsmyndigheten ska ge de beslutande myndigheterna stöd genom ökad kunskap om ekonomisk brottslighet, förändringar i brottsuppbygg och vilka åtgärder som kan användas för att stävja sådan brottslighet. Vi bedömer att en sådan uppgift ingår i myndighetens uppdrag och inte behöver regleras särskilt.

Brå och Ekobrottsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera de beslutande myndigheternas behov av stöd

Det har endast varit möjligt att på ett övergripande plan identifiera de beslutande myndigheternas behov av stöd vid brottsförebyggande arbete. I syfte att kunna ge ett behovsanpassat, individualiserat och praktiktära stöd behöver det göras en grundligare inventering av de olika myndigheternas behov. För att skapa förutsättningar för Brå och Ekobrottsmyndigheten att möta de beslutande myndigheternas behov av stöd, bör regeringen ge dessa två myndigheter i uppdrag att genomföra vissa förberedande åtgärder.

Brå och Ekobrottsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera och bedöma de beslutande myndigheternas behov av stöd i förhållande till den föreslagna förordningens krav. Myndigheterna ska föreslå vilka stödinsatser som behöver vidtas och beräkna i vilken mån stödet kan ges inom den befintliga verksamheten eller om extra resurser

behöver tillföras. Om uppgiften inte ryms inom ramen för befintlig verksamhet ska myndigheterna uppge vilka utökade resurser som behövs och beräkna kostnaderna för dessa. Av redovisningen bör framgå om det finns otydligheter i gränsdragningen mellan de olika myndigheternas ansvar för stöd till de beslutande aktörerna och förslag på hur ansvarsområden i så fall kan förtydligas. ESV bör bistå genom att vara en sammanhållande punkt för de beslutande myndigheterna, Brå och Ekobrottsmyndigheten genom sitt uppdrag att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppdraget bör ges så snart som möjligt för att säkerställa att Brå och Ekobrottsmyndigheten kan förbereda sina respektive verksamheter inför att förordningen om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område träder i kraft (se avsnitt 13.1).

7.9 Behov av samverkan med anledning av det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Det finns behov av samverkan i samband med det brottsförebyggande arbetet enligt förordningen.

Samverkan bör ingå i samverkan för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Skälen för bedömningen

Det finns behov av samverkan i det brottsförebyggande arbetet

De beslutande aktörerna har lyft fram behovet av samverkan. Behovet består främst i att de beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna vill kunna utbyta erfarenheter om lägesbild och brottsupplägg riktade mot välfärdssystemen och dela goda exempel på förebyggande arbetssätt och åtgärder (se avsnitt 4.4.5). Ett övergripande behov av nära och regelbunden samverkan mellan de myndigheter och aktörer som ingår i utredningskedjan framfördes av berörda aktörer även i vårt delbetänkande.³⁰ I det nationella brottsförebyggande programmet framhålls att samverkan mellan olika aktörer är en avgörande faktor för att förebygga brott på ett effektivt sätt. Det bör finnas

³⁰ SOU 2022:37, s. 308 f.

en upparbetad samverkan mellan myndigheter, kommuner, privata aktörer och forskningsaktörer på området.³¹

Brottslighet riktad mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen har ofta en systemövergripande karaktär och stora vinster kan göras genom myndighetsgemensam samverkan. Det kan finnas systemövergripande risker, orsaker och behov av åtgärder som är gemensamma för mer än en beslutande myndighet. Det finns därmed behov av att ett kontinuerligt erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan olika berörda aktörer utifrån förordningen om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område.

Flera aktörer bör ingå i en myndighetsgemensam samverkan kring det brottsförebyggande arbetet, till exempel representanter för beslutande myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor, brottsutredande myndigheter och myndigheter med tillsynsuppdrag över välfärdssystemen. Andra aktörer som kan bidra med kunskap och stöd är Brå och forskningsinstitutioner. Slutligen finns myndigheter med angränsande uppdrag som kan bidra till erfarenhets- och kunskapsutbyte, som till exempel ESV och Utbetalningsmyndigheten. Aktörerna som ingår i denna samverkan bör därmed vara betydligt fler än de som omfattas av den förordning om brottsförebyggande arbete som vi föreslår.

Samverkan bör ingå i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar

Det finns därmed ett behov av myndighetsgemensam samverkan inom det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område. I 8 § förvaltningslagen (2017:900) ställs krav på att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndigheten ska enligt 6 § nämnda förordning verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Samverkan kan vara frivilligt initierad mellan myndigheter, men även vara reglerad i lag eller förordning.

³¹ Skr. 2016/17:126, s. 25 f.

I delbetänkandet inventerade vi de olika samverkansinitiativ som finns på området felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Vi kunde konstatera att initiativen är många.³² Vår bedömning är, liksom den var då, att redan befintliga nätverk bör användas för samverkan. Några befintliga samverkansinitiativ är den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och myndighetsgemensamma satsningen mot arbetslivskriminalitet. Satsningen mot organiserad brottslighet har som mål att bekämpa den organiserade brottsligheten genom bland annat återtagande av brottsvinster, lagföring och administrativa åtgärder. Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ska utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

I båda samverkansgrupperna ingår välfärdsbrottslighet som en del av den brottslighet som aktörerna bekämpar och många av de aktörer som ingår bör vara delaktiga i det brottsförebyggande arbetet. De båda myndighetsgemensamma satsningarna har dock sitt huvudsakliga fokus antingen på organiserad brottslighet eller på brottslighet kopplad till arbetslivet. Även brottslighet som rör mindre belopp och utan samma systematik som när organiserad brottslighet är inblandade, riskerar att urholka välfärdssystemen. Vi bedömer att den brottsförebyggande samverkan inte bör inkluderas i de två nämnda samverkansgrupperingarna. Däremot kan det finnas skäl för de olika grupperingarna att hålla varandra informerade om respektive nätverks pågående arbete och att dela lägesbilder sinsemellan.

Det kan finnas fördelar med att samla samverkan i nätverk som är specialiserade på mer generellt brottsförebyggande arbete. Brå fick under 2017 i uppdrag av regeringen att inrätta en nätverksstruktur för nationella aktörer för att bidra till ökad samverkan på det brottsförebyggande området. Nätverket skulle bidra till såväl erfarenhet- och kunskapsutbyte som samordning och ha förmåga att identifiera problemområden och bidra med lösningar. En utvärdering av Brå verksamhet som genomfördes av Statskontoret visade att nätverksstrukturen inte var helt utvecklad.³³ Eftersom det redan finns många aktörer och nätverk inom det brottsförebyggande området, hade Brå valt att tolka uppdraget som att myndigheten ska stötta de nätverk som redan finns.

³² SOU 2022:37, s. 736 f.

³³ Statskontoret, 2020, *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*, 2020:13, s. 62.

I och med att Brå fick i uppdrag av regeringen att förbereda åtgärder med anledning av införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete påtalade myndigheten ett behov av att få ett tydligare mandat som nationell samordnare för det brottsförebyggande arbetet. Under 2023 fick Brå i uppdrag att utveckla den nationella samordningen vad gäller den samlade förmågan att identifiera problemområden och bidra med myndighetsgemensamma lösningar. Samordningen ska utvecklas för att underlätta implementering av riktlinjer och rekommendationen från nationella aktörer på lokal nivå. Brå ska ta en mer aktiv roll i den nationella samordningen och vid behov initiera samarbeten mellan beslutande myndigheter men även i förhållande till andra aktörer inom civilsamhället, akademien och näringslivet.

Brå kan i egenskap av nationell samordnare bidra med initiativ till samverkan även i detta sammanhang, men vi bedömer att samverkan inom det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område behöver vara permanent, specifikt inriktat på frågor på välfärdssystemens område och av mer operativ karaktär. Arbetet bör därför bedrivas på ett annat sätt. Däremot kan det finnas skäl att ha en nära dialog med Brå och med andra brottsförebyggande samarbeten på nationell nivå.

Det finns två samverkanskonstellationer som arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan tog under 2019 initiativ till ett frivilligt samarbete mellan ett stort antal myndigheter. Syftet med MUR-samverkan³⁴ är att arbeta för att utveckla myndigheternas förmåga att förhindra, identifiera och stoppa missbruk och brott mot välfärdssystemen, på kort och lång sikt.

Rådet för korrekta utbetalningar inrättades år 2021 under ESV genom förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Rådet ska främja samverkan mellan myndigheter, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar.

Båda dessa samverkansgrupper har flera beröringspunkter med det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område och sammansättningen av aktörer i nätverken motsvarar väl de aktörer som bör ingå i det brottsförebyggande nätverket.

Det som talar emot att utvidga MUR-samverkan är att initiativet inte är reglerat och därav har en mer tillfällig karaktär. Vi bedömer att samordningen bör läggas på en samverkansgrupp där det finns förut-

³⁴ Motståndskraft hos utbetalande och rättsvärdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

sättningar till en permanent lösning över tid. Vi föreslår att en taktisk samverkan om det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område bör bedrivas i samverkan för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar. Frågor av mer operativ karaktär kan med fördel läggas på MUR-samverkan så länge det finns en god dialog mellan grupperingarna och dubbelarbete undviks.

Det finns stora fördelar med att hålla samman den samlade kunskapen om det brottsförebyggande arbetet med kunskapen om felaktiga utbetalningar generellt. Många delar av det arbete som bedrivs för att säkerställa korrekta utbetalningar är kunskap som kan återanvändas till att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen. Inom felaktiga utbetalningar ryms även oavsiktliga fel. Åtgärder mot att förebygga brottslighet riktad mot välfärdssystemen kan få positiva effekter även på felaktiga utbetalningar som orsakats av slarv eller missförstånd.

Ansvar och roller i samverkan behöver förtydligas

Som vår kartläggning i delbetänkandet visar finns en stor mängd samverkansinitiativ på området för felaktiga utbetalningar och vår analys visade att syfte, ansvarsfördelning och gränsdragning mellan de olika initiativen inte alltid är tydlig. Vi bedömer att ESV, i egenskap av samordningsmyndighet för samverkan avseende brottsförebyggande arbete, bör identifiera närliggande samverkansgrupper och föra en dialog med dessa kring ansvar och var vissa frågeställningar bör läggas. Om ansvarsfördelningen är oklar och den inte går att lösa mellan de olika samverkansinitiativen, kan frågan behöva lyftas till regeringen för att samverkan inte ska riskera att bli kontraproduktiv.

Som vi nämnt i delbetänkandet finns det vissa svårigheter med många pågående samverkansinitiativ och en ökad risk för att man inte inom en och samma myndighet har kännedom om vilket arbete som pågår i de samverkanskonstellationer som myndigheten medverkar i. En annan svårighet handlar om att involvera berörda kommuner i arbetet. Vi upprepar den bedömning vi gjorde i delbetänkandet att de beslutande myndigheterna och Ekobrottsmyndigheten inom respektive myndighet bör ha en kontaktpunkt för de olika samverkansprojekt som pågår avseende korrekta utbetalningar, sanktionsavgifter, misstänkta bidragsbrott och brottsförebyggande arbete. Motsvarande

kontaktpunkt bör inrättas inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sveriges a-kassor.

7.10 ESV bör samordna det brottsförebyggande arbetet

Förslag: ESV ska samordna de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete enligt förordningen.

ESV ska när det finns anledning redovisa gemensamma behov av brottsförebyggande åtgärder som verket har identifierat i sin samordning av arbetet enligt förordningen. Redovisningen ska i den utsträckning som det är lämpligt integreras i den redovisning som ESV gör enligt 11 och 13 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Skälen för förslaget: De beslutande myndigheternas arbete enligt förordningen om ansvar för brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område behöver samordnas. Det kan till exempel handla om att ta fram en helhetsbild över den totala brottsutvecklingen inom välfärdsområdet eller att sammanställa de beslutande myndigheternas lägesbilder i en gemensam lägesbild i syfte att analysera och vidta gemensamma åtgärder. I andra fall kan det röra sig om att till regeringen lägga fram gemensamma förslag till åtgärder som de beslutande aktörerna inte själva förfogar över, till exempel behov av förändring av reglering eller ökade resurser. Det kan också bestå i att ge administrativt stöd som att arrangera utbildningar, ta fram gemensamma vägledningar och riktlinjer eller att sammankalla till möten.

Det finns fördelar med att samordningen av det brottsförebyggande arbetet bedrivs i ett forum där det redan arbetas med liknande frågor. På så sätt minskar risken för dubbelarbete och att ansvarsfördelningen blir otydlig. Samordningen kan lämpligen integreras med sådant arbete som verket redan vidtar för arbetet med korrekta utbetalningar och därmed blir arbetet inte så resurskrävande.

ESV ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag om intern styrning och kontroll, ansvara för samordningen av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Enligt förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från

välståndssystemen ska ESV varje år för regeringen föreslå vilka åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Vi bedömer att myndigheten har såväl nödvändig kunskap inom området som erfarenhet av stöd och samordning och är bäst lämpad att ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbetet.

ESV:s uppgift ska vara att sammanställa en gemensam lägesbild som bygger på de enskilda myndigheternas lägesbilder. Den gemensamma lägesbilden ska kommuniceras till de berörda aktörerna inom rådet, men även till andra aktörer som har eller delar information om angränsande brottslighet. Sådana aktörer är till exempel Ekobrottsmyndigheten (lägesbilden om ekonomisk brottslighet), den myndighetsgemensamma samverkan inom organiserad brottslighet (lägesbild om organiserad brottslighet) och samverkan mot arbetslivskriminalitet (lägesbild om arbetslivskriminalitet). De olika samverkansgrupperna bör föra en dialog om hur de olika lägesbilderna kan bidra i respektive samverkansområde. Dialogen bör föras mellan de myndigheter som är samordningsansvariga för respektive gruppering.

Taktiska frågor avseende behov av gemensamma brottsförebyggande åtgärder bör lämpligen diskuteras inom Rådet för korrekta utbetalningar. ESV ska, när det är aktuellt, redovisa sådana gemensamma behov av brottsförebyggande åtgärder som rådet har identifierat enligt den nu föreslagna förordningen. Redovisningen bör i den utsträckning som det är lämpligt integreras i den redovisning som ESV gör enligt 11 och 13 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

ESV bör ge administrativt stöd och vid behov kalla till arbetsgruppsmöten mellan de olika aktörerna i särskilda frågor, ta fram vägledningar när så är motiverat och att i samverkan med Brå och Ekobrottsmyndigheten arrangera gemensamma utbildningar.

7.11 Brå bör ansvara för att följa upp hur förordningen tillämpas

Förslag: Brå ska ansvara för uppföljningen av förordningens tillämpning.

Regeringen bör ge Brå i uppdrag att utforma ett system för uppföljning av förordningens tillämpning på liknande sätt som för den årliga uppföljningen av brottsförebyggande arbete som myndigheten genomför.

Skälen för förslaget: När nya reformer genomförs är det viktigt att dessa följs upp för att säkerställa att de får avsedd effekt. Av detta skäl bör även tillämpningen av förordningen om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område följas upp. Fördelar med en kontinuerlig uppföljning är att det ger en tydlig signal till de beslutande myndigheterna att det brottsförebyggande arbetet ska vara prioriterat, effektivt och kunskapsbaserat. Ett annat syfte är att åstadkomma ett ständigt lärande som kan leda till effektivare och mer träffsäkra åtgärder. Uppföljningen bör utformas så att den kan förse regering och riksdag med viktig information inför framtida ställningstaganden. Den ska också ge de beslutande myndigheterna, rättsväsendets myndigheter och stödjande och samordnande aktörer kunskap och uppslag om hur arbetet ytterligare kan utvecklas.

Brå har i uppdrag av regeringen att varje år ta fram en rapport om hur det brottsförebyggande arbetet har bedrivits och hur utvecklingen ser ut på området.³⁵ Syftet med rapporten är att ge en övergripande bild av hur det brottsförebyggande arbetet bedrivs och utvecklas lokalt, regionalt och nationellt i relation till de målsättningar som beskrivs i regeringens skrivelse *Tillsammans mot brott*. Brå bedömer utvecklingen, identifierar utvecklingsbehov och ger förslag på åtgärder. Under 2023 fick Brå i uppdrag att i den årliga rapporten utveckla uppföljningen av hur det lokala brottsförebyggande arbetet bedrivs med anledning av att kommunerna har ett lagstadgat ansvar för att förebygga brott.³⁶

Det finns ett särskilt värde i att uppföljningen av det nationella, regionala och lokala brottsförebyggande arbetet utförs av en och

³⁵ Regeringsbeslut 2017-02-16, Ju2017/01526/KRIM.

³⁶ Regeringsbeslut 2023-02-23, Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969.

samma aktör och att förordningens tillämpningsområde är en del av den samlade bedömningen av samhällets förmåga att förebygga brott. Brå har erfarenhet av att genomföra uppföljning av brottsförebyggande arbete och identifiera utvecklingsbehov. Den uppföljning som Brå genomför motsvarar dessutom väl intentionerna och syftet med en uppföljning av hur förordningen om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område tillämpas.

Vi menar att Brå bör följa upp tillämpningen av förordningen. Uppföljningen bör genomföras på liknande sätt som för myndighetens uppdrag att årligen redovisa hur det brottsförebyggande arbetet har bedrivits på lokal, regional och nationell nivå och hur utvecklingen ser ut på området. Den bör innefatta de beslutande myndigheter som omfattas av förordningen och arbetslöshetskassorna. Brå har sedan tidigare i uppdrag att följa upp kommunernas brottsförebyggande arbete, men den bör utökas till att omfatta kommunernas brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område. Brå bör också säkerställa att de beslutande aktörernas redovisningar av det brottsförebyggande arbetet genomförs på ett likartat och jämförbart sätt. Därmed kommer uppföljningen innefatta alla aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen och genomförs på ett enhetligt sätt för alla berörda aktörer. Av uppföljningen bör framgå hur det brottsförebyggande arbetet bedrivs och hur det kan utvecklas. Resultatet ska återkopplas i lämplig form till de beslutande aktörerna.

För att ge Brå goda förutsättningar att genomföra uppföljningen bör regeringen ge myndigheten i uppdrag att föreslå hur uppföljningen av tillämpningen av förordningen kan utformas. Förslaget bör innefatta uppföljning av kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete för att förebygga brottslighet riktad mot välfärdssystemen, trots att dessa aktörer inte omfattas av den förordning som vi nu föreslår. I uppdraget ska ingå att analysera och beräkna konsekvenserna för myndigheten av ett utvidgat uppdrag att följa upp det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område.

7.12 Behov av styrning

Bedömning: Regeringen bör tillse att de beslutande myndigheterna ges det utrymme och de resurser som behövs för att vidta effektiva brottsförebyggande åtgärder.

Skälen för bedömningen: Det brottsförebyggande ansvaret enligt förordningen kommer innebära en viss ökad administration för de beslutande myndigheterna i och med de tillkommande uppgifterna med att kartlägga, analysera och att ta fram en åtgärdsplan. Där till kommer resurser för de åtgärder som myndigheten bedömer behöver prioriteras och som på ett effektivt sätt adresserar orsakerna till brottsligheten.

Även om åtgärderna ska vara effektiva, kan de vara kostsamma att genomföra. Åtgärder som regeländringar kan till exempel innebära uppdateringar av myndigheternas handläggningssystem, utbildning av personal, uppdatering av interna riktlinjer och externt informationsmaterial. Enligt myndigheterna kan vikten av sådana åtgärder komma att ställas mot andra uppdrag som myndigheterna har. Sedan 2021 har de beslutande myndigheterna tillförts medel om totalt 125 miljoner kronor årligen som ska användas till att finansiera insatser, återrapportering och uppdrag kopplade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa är dock främst kopplade till de uppgifter som regleras enligt förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Det kan därmed behövas såväl en tydlig prioritering av regeringen som tillförsel av ytterligare medel för att åtgärder som kan ge betydande effekter inte ska prioriteras bort för annan verksamhet eller uppdrag.

För att ett brottsförebyggande ansvar ska få den effekt som avses behöver arbetet vara långsiktigt och strukturerat. Om uppgiften nedprioriteras framför andra uppgifter finns det en stor risk att det brottsförebyggande arbetet inte får avsedd effekt. Det är därför viktigt att regeringens styrning visar att brottsförebyggande åtgärder prioriteras och att regeringen ser till att myndigheterna har de resurser som krävs för att vidta brottsförebyggande åtgärder med påvisbar effekt.

8 Robusta och enkla regelverk

8.1 Inledning

Välfärdsbrottslighet¹, där bidragsbrott ingår, skiljer sig från många andra typer av brott då ”arenan” för brotten är själva välfärdssystemen². Ett bidragsbrott begås genom att en enskild lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden till en beslutande aktör om exempelvis inkomst eller bosättning. Villkoren och deras utformning för en förmån eller ett stöd kan vara avgörande för möjligheten att lämna oriktiga uppgifter eller att underlåta att anmäla ändrade förhållanden. Hur de regelverk om ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) är konstruerade spelar därför en avgörande roll när det gäller att förebygga välfärdsbrott (se avsnitt 4.5.3 och 6.2.3).

Vi har tidigare konstaterat att dagens regelverk inte är ändamålsenliga, varken ur perspektivet robusta³ mot brott eller genom att vara enkla för enskilda att förstå och för handläggare att tillämpa. I avsnitt 6.4 har vi bedömt att det finns anledning att överväga flera åtgärder, för att regelverken som styr de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, ska bli mer ändamålsenliga i dessa avseenden. I detta kapitel lämnas förslag om hur välfärdssystemens regelverk bör utvecklas genom olika åtgärder, alla med syfte att stärka välfärdssystemens motståndskraft mot brott.

¹ Med välfärdsbrottslighet avses i detta betänkande brottslighet som riktas mot sådana förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, se avsnitt 2.3.2.

² Med välfärdssystemen i detta kapitel avses de välfärdssystem, det vill säga de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612), och vi använder begreppet välfärdssystemen genomgående för att beskriva de förmåns- och stödsystem som omfattas.

³ Enligt svenska akademins ordlista kan ordet robust ha följande betydelser: En kraft, som tål (starka) påfrestningar, motståndskraftig, hårdig. Med begreppet robusta regelverk i kapitlet menar vi därför att regelverkens konstruktion bör vara stark och motståndskraftig mot missbruk. https://svenska.se/saob/?id=R_2205-0127.y5hb. Hämtat 2023-07-20.

8.2 Välfärdssystemen bör skyddas särskilt vid regelgivning

Från välfärdssystemen betalas varje år ut miljardbelopp till enskilda och företag. Av dem betalas uppskattningsvis mer än 14,6 miljarder ut på felaktiga grunder⁴, se avsnitt 4.3.3 och 6.2.1. De beslutande myndigheterna upptäcker allt fler fel, men det är fortfarande bara en mindre andel av de totalt uppskattade felaktiga utbetalningarna. Enligt det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetssättet bör åtgärder inriktas mot orsakerna till brottsligheten. Därför måste åtgärder föreslås och vidtas mot dessa orsaker med syfte att stärka regelverkens konstruktion och förbättra regelgivningen inom välfärdssystemen. Effekterna av de åtgärder som hittills har vidtagits framstår som osäkra och framför allt behöver åtgärderna bli mer träffsäkra och effektiva vid regelgivning inom välfärdssystemen.

8.2.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bör beaktas särskilt

Bedömning: Om nya eller ändrade regler föreslås på välfärdssystemens område ska konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet särskilt beaktas.

Skälen för bedömningen

Vikten av konsekvensutredning vid regelgivning

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och kommittéförordningen (1998:1474) ska en konsekvensutredning tas fram inför de beslut om lagar, regler och andra offentliga åtaganden som kommittéer, särskilda utredare, Regeringskansliet och andra statliga förvaltningsmyndigheter lämnar. Syftet med en sådan konsekvensutredning är bland annat att så långt som möjligt försäkra sig om

⁴ ESV, 2023, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, s. 20

- att den åtgärd som övervägs verkligen behövs,
- att den löser det aktuella problemet, och
- ger ett allsidigt underlag för att bedöma vilka konsekvenser åtgärden kan medföra.

Det kan till exempel handla om att bedöma de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av ett förslag. När ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska även sådana konsekvenser ingå i bedömningen. Arbetet med en konsekvensutredning behöver påbörjas så tidigt som möjligt i regelgivningsarbetet och konsekvenser behöver identifieras, beräknas och sammanställas fortlöpande under utredningsarbetets gång. En stor del av nyttan går förlorad om en konsekvensutredning tas fram sent i processen och utifrån ett redan fastlagt förslag. När en konsekvensutredning håller god kvalitet, kan den ge rätt förutsättningar för väl avvägda beslut, minska riskerna för oförutsedda negativa konsekvenser och öka sannolikheten för att samhällets resurser används effektivt.⁵

Regelverken behöver stärkas och regelgivningen behöver förbättras

Vår kartläggning visar att riskerna med regelverkens konstruktion inte är något nytt. Redan 2008 påtalade FUT-delegationen problem med anknytning till regelverkens konstruktion.⁶ Liknande problem har återkommande konstaterats både av flera efterföljande utredningar och av de beslutande myndigheterna i deras riskanalyser och omfattningsstudier. Många förslag har lämnats och även genomförts, men åtgärderna tar lång tid att genomföra och består oftast i att göra enstaka ändringar i befintliga regelverk i stället för att göra en övergripande helhetsöversyn. Det har lett till att regelverken är svåröverskådliga och att regleringen skiljer sig åt mellan olika förmåner och stöd. Reglerna behöver vara lätta att förstå och följa, för att enskilda ska veta vad som förväntas av dem och underlätta för dem att göra rätt. Även ur ett handläggarperspektiv behöver reglerna vara enkla att tillämpa. Det finns risk för felaktig tillämpning eller att välfärdsbrott

⁵ *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22, s. 27 f.

⁶ *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2008:74, s. 16 f. och avsnitt 4.5.3.

och felaktiga utbetalningar inte upptäcks, om det finns en osäkerhet kring exempelvis utredningsskyldigheten.

Vi bedömer att regelgivning inom välfärdssystemen innebär särskilda och stora utmaningar. Det är många inblandade beslutande aktörer och ansvariga departement. Det är också en mängd olika förmåner och stöd som alla har sina särskilda särdrag, samtidigt som helheten i systemen – och då särskilt de beslutande aktörernas kontrollmöjligheter – är avgörande. Det är därför viktigt, som vi har konstaterat i avsnitt 6.2.3, att utmaningar i de materiella reglerna om olika ekonomiska förmåner och stöd, handläggningsreglerna för förmånerna och stöden samt att reglerna om personuppgiftsbehandling beaktas vid regelgivning. Brottsuppläggen inom välfärdssystemen förändras dessutom beroende på vilka åtgärder som vidtas. Det innebär att man löpande behöver följa utvecklingen och uppdatera kunskapen om brottsligheten. När brottsligheten förändras behöver nya eller förändrade regler komma till stånd och tas fram förhållandevis omgående, för att kunna förhindra att nya brott begås. Välfärdssystemen är ett område där nya eller förändrade regler kan behöva tas fram snabbt, som exempelvis olika särskilda stödåtgärder vid olika typer av kriser. Under coronapandemin behövde nya stödåtgärder tas fram skyndsamt. Det innebar att flera nödvändiga analyser av vilka konsekvenser som de nya stödåtgärderna kunde få för brottsligheten inte genomfördes. Vid sådana tillfällen är det viktigt att det finns robusta och enkla regelverk i grunden, vilket saknas i dag (se avsnitt 6.2.3). Vi kan även konstatera att den kunskap som finns om riskerna och orsakerna med regelverkens konstruktion, inte alltid används eller är svårt att ta till vara vid regelgivning. Om sådan kunskap inte används vid regelgivning är det svårt att förutse vilka konsekvenser nya eller förändrade regler får ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det finns en betydande risk att ekonomiska stöd och förmåner utsätts för brottsliga angrepp. Bättre redskap behövs för att kunna föreslå effektiva och ändamålsenliga regler vid sådan regelgivning.

För utredningar tillsatta av regeringen, regeringens egna utredningar eller regeringens uppdrag till myndigheter finns former, processer och vägledning för framtagandet av nya eller ändrade regler. Detta i form av reglering i kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning och andra riktlinjer i bland annat kommittéhandboken och Integritetsskyddsmyndighetens vägledning om integritetsanalys (se avsnitt 4.5.3). Vid regelgivning har konsekvensutredningar en

central roll. Ett viktigt syfte med konsekvensutredningar är att säkerställa att de åtgärder som föreslås är välfärdsförbättrande ur samhällsynpunkt. Det innebär att nyttan med föreslagna åtgärder ska överstiga kostnaderna för samhället som helhet. Som vi har konstaterat är det stora summor som varje år betalas ut från välfärdssystemen och därmed från staten. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det starka skäl att vid regelgivning särskilt beakta och väga in konsekvenser för dessa välfärdssystem.

Det finns ingen reglering eller vägledning för hur robusta och enkla regler inom välfärdssystemen kan tas fram. Trots medvetenhet om att svagheter i regelverkens konstruktion kan medföra brottsliga angrepp och att de bör minimeras, finns svårigheter att omsätta kunskapen i praktiken. Det finns sammantaget behov av att stärka de regelverk som styr välfärdssystemen och konstruera dem på ett sätt som minimerar riskerna för brottsliga angrepp och felaktiga utbetalningar.

Det finns behov av att särskilt beakta välfärdssystemen vid konsekvensutredning

Nuvarande regler om konsekvensutredning vid regelgivning anger att brottslighet och brottsförebyggande arbete ska beaktas vid sådan utredning.⁷ Den regleringen är generell och talar om all typ av brottslighet. I kommittéhandboken finns en vägledning med checklista om hur konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bör beskrivas. Denna vägledning tar dock inte särskilt sikte på välfärdsbrottslighet, utan på all brottslighet.⁸

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) bör noggranna konsekvensanalyser göras för att förebygga brott och det är särskilt viktigt när regleringen i sig öppnar nya marknader för organiserad och ekonomisk brottslighet. Brå menar att om brottslighet och brottsförebyggande arbete lyfts fram som särskilt relevant för en konsekvensanalys, kan det medföra att utredningen blir mer grundlig.⁹ Även Ekobrottsmyndigheten menar att det är avgörande med bra konsekvensutredningar. Myndigheten har vid ett flertal tillfällen i samband med remissyttranden påtalat att det ur ett brottsförebyggande perspektiv inte

⁷ Se 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

⁸ Se *Kommittéhandboken*, Ds 2000:1, s. 62 f.

⁹ Brottsförebyggande rådets (Brå) remissyttrande över *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22.

har gjorts tillräckliga risk- och konsekvensanalyser över hur förslag i praktiken kan skapa nya sårbarheter med följd att de utnyttjas i brottsligt syfte. Ekobrottsmyndigheten lyfter särskilt fram välfärdsbrottsligheten, som i stora delar är en följd av att samhällssystemen på ett relativt enkelt sätt kan missbrukas. Ekonomisk brottslighet möjliggörs ofta genom att det går att utnyttja brister i bland annat tillsyns- och kontrollsystem. Om det i ett tidigare skede görs mer utvecklade konsekvensanalyser, där konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet analyseras inför att exempelvis ett nytt transfereringssystem, såsom lönebidrag och tandvårdsstöd, skapas, kan sådana brister undvikas och uppkomsten och möjligheten till bland annat välfärdsbrott förhindras.¹⁰

När nya eller ändrade författningar för välfärdssystemen tas fram behöver den kunskap som finns om orsakerna till och riskerna för brottsliga angrepp konkretiseras och användas. För att kunna skapa robusta och enkla regelverk som dessutom är hållbara över tid, bör risken för att enskilda förmåner och stöd utsätts för brott lyftas fram särskilt och beaktas.

Syftet med att särskilt beakta välfärdssystemen i konsekvensutredningar

Som vi har konstaterat är det avgörande med konsekvensutredningar vid regelgivning som beaktar konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen för att rätt, effektiva och ändamålsenliga regler ska kunna införas.

Det yttersta syftet med att särskilt beakta sådan brottslighet och brottsförebyggande arbete i konsekvensutredningar vid regelgivning, är att säkerställa robusta och enkla regelverk över tid. Som vi har konstaterat finns även ibland behov av snabbt genomförande av nya eller förändrade regler inom välfärdssystemen. För att sådant genomförande inte ska behöva innebära risker för välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar, behöver detta perspektiv beaktas särskilt. Kunskapen som finns behöver dokumenteras, konkretiseras, användas och vara en naturlig integrerad del vid regelgivning och i konsekvensutredningar. När det tas fram regelverk inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen behövs även en tydlig koppling till en föränder-

¹⁰ Ekobrottsmyndighetens remissyttrande angående promemorian *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22.

lig lägesbild över brottsligheten (se avsnitt 7.6). Detta med syfte att lagstiftningen ska kunna anpassas till ett förändrat modus för brottsligheten eftersom vår kartläggning även visar att brottsligheten förflyttar sig vid införandet av olika åtgärder som tar sikte på att minska välfärdsbrott. En sådan ordning kan bidra till att effektiva och ändamålsenliga regler ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan föreslås och uppnås vid regelgivning.

Invändningar mot att beakta ett sådant perspektiv särskilt

En invändning mot att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen bör beaktas särskilt i konsekvensutredning vid regelgivning kan vara att detta är eller borde vara något som redan görs. Det anges i kommittéförordningen att konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska beaktas om förslagen har sådan betydelse. Även kommittéhandboken har som nämnts ett särskilt avsnitt och checklista för hur sådan konsekvensbedömning ska göras, som gäller brottslighet generellt. Som vi har konstaterat finns det brister i om, när och hur sådana beaktanden görs och vilken kvalitet de har. Nuvarande regler är för allmänt hållen för att ge tillräcklig styrning och stöd i hur perspektivet robusta och enkla regelverk kan säkerställas vid regelgivning inom välfärdssystemen.

Det kan också ifrågasättas varför välfärdsbrottslighet ska lyftas fram som ett särskilt viktigt och skyddsvärt område. Undantaget det faktum att våra direktiv utgår ifrån bidragsbrottslagen och därmed brottslighet mot de välfärdssystem som omfattas där, bedömer vi att det finns flera goda skäl till att välfärdssystemen faktiskt är särskilt skyddsvärda och därför bör beaktas särskilt.

Välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i det svenska samhället. Enskilda bidrar till systemen genom att betala skatt och sociala avgifter och har rätt att vid behov få del av ersättning från systemen. Det handlar om allas vår gemensamma trygghet och välfärd. Brott mot välfärdssystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda individer vid enstaka tillfällen, riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. Brottnens påverkan på samhället handlar inte bara om stora kostnader för staten, utan konsekvenserna är betydligt mer långtgående än så. Det finns ett stort samhällsintresse av att syste-

men skyddas genom att ha robusta och enkla regelverk. Vår kartläggning har också visat att stora summor fortsatt betalas ut felaktigt och att brottsuppläggen förändras vid ändrade regler eller utökade kontroller. Det visar både att välfärdssystemen är ett brottsutsatt och lukrativt område för kriminella, och att åtgärder som tar sikte på att stärka regelverkens konstruktion ger effekt. Sammantaget är det viktigt, om man vill behålla välfärdsstaten Sverige, att systemen stärks och skyddas för framtiden.

En annan invändning mot att särskilt beakta detta perspektiv vid konsekvensutredning kan vara att det riskerar att fokus blir för stort på välfärdsbrottslighet och att en mer heltäckande konsekvensutredning utifrån andra perspektiv blir lidande. Syftet med att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beaktas särskilt, handlar inte om att ta fokus från övriga delar i en konsekvensutredning. Det handlar i stället om att lyfta fram vikten av att även detta perspektiv beaktas och ge stöd i hur sådana beaktanden bör göras. Det finns särskilda utmaningar och komplexitet vid regelgivning inom välfärdssystemen och de regelverk som styr de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Det handlar om att konkretisera och ta vara på den kunskap som finns om orsakerna till välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar som en viktig parameter vid regelgivning. Det kan fortfarande vara så att man i vissa fall bedömer det viktigare att vidta åtgärder genom att exempelvis införa en ny förmån eller ett nytt stöd snabbt utan kontrollmöjligheter. Då ska det dock vara ett medvetet val där man har beaktat detta perspektiv och analyserat riskerna. Det kan också vara så att man bedömt att vissa regler kan innebära risker för brott och felaktiga utbetalningar, men att andra hänsyn behöver gå före i det specifika fallet. Det kan även handla om att man minimerar riskerna för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar genom andra kompletterande åtgärder.

En annan farhåga kan vara att särskilt beaktande av brottslighet mot välfärdssystemen vid konsekvensutredning kan komma att leda till ökad administration, ökad arbetsbelastning, längre beslutskedjor och en upplevelse av att det ställs högre krav vid regelgivning. Det finns, som vi nämnt tidigare, brister i de konsekvensutredningar som tas fram och befintligt regelverk har beskrivits som splittrat och svåröverskådligt (se avsnitt 4.5.3 och 6.2.3). Vår avsikt är inte att en reglering om brottslighet och ett brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemen ska innebära ytterligare administration eller komplexitet

vid regelgivning, utan tvärtom. Genom att styra och stödja regelgivning inom välfärdssystemen utifrån perspektivet robusta och enkla regelverk, kan betänkanden, promemorior eller andra underlag vid regelgivning bli tydligare i vilka beaktanden som har gjorts. Om det finns tydligt stöd och bra vägledning i hur en sådan konsekvensbedömning ska göras, blir det enklare att uppfylla krav om sådana beaktanden. Om det tydliggörs vilka beaktanden som behöver göras, förväntas både lagstiftningsarbetet bli mer kvalitativt och effektivt och i slutändan även själva lagstiftningen eller åtgärden.

Ytterligare en farhåga kan vara om det verkligen kommer att leda till någon egentlig effekt i bemärkelsen minska välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Som vi har konstaterat i vår analys finns det visserligen generellt sett utmaningar i att uppskatta effekter av olika åtgärder inom området (se avsnitt 6.2.4). Samtidigt visar vår kartläggning att flera orsaker till felaktiga utbetalningar har anknytning till regelverkens konstruktion. Enligt det brottsförebyggande kunskapsbaserade arbetssättet bör åtgärder för att förebygga brott riktas mot att påverka orsakerna till brottsligheten. Här finns det mycket kunskap om orsakerna och använder man den kunskapen rätt, genom att försöka skapa så robusta och enkla regelverk som möjligt, talar det mesta för att sådana åtgärder kommer att få stora positiva effekter i minskat antal bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Sammantaget bedömer vi att det finns ett behov av att vid regelgivning inom välfärdssystemen särskilt beakta konsekvenserna för sådan brottslighet och brottsförebyggande arbete vid konsekvensutredning. En sådan del i konsekvensutredningar, som inriktas på att minimera riskerna för brott och felaktiga utbetalningar, innebär mer ändamålsenliga regelverk över tid.

Konsekvensutredning vid regelgivning bör särskilt beakta konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen

Konsekvensutredning vid regelgivning handlar om att som utgångspunkt hitta den samhällsekonomiskt mest lönsamma åtgärden eller förslaget. Även om regelgivning i första hand ska uppnå ett visst förutbestämt syfte eller mål, exempelvis vid införandet av en ny förmån där barnfamiljers ekonomi ska tryggas i vissa utsatta situationer, kan sådana mål eller syften ofta åstadkommas på olika sätt. Konsekvens-

utredning handlar då om att väga olika möjliga lösningar och deras samhällsekonomiska kostnader och nyttor mot varandra. Det är därmed inte bara rena ekonomiska kostnader för att införa en ny förmån som ska beaktas. Även annat, som exempelvis vinster för samhället i stort som att minska utanförskap för vissa familjer och barn, kan vara viktigt att beakta. Som vi bedömer är det dock alltid viktigt när en sådan förmån utformas av att noga överväga riskerna för välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar av förmånen och hur sådan brottslighet kan förebyggas på ett ändamålsenligt sätt.

Vår samlade slutsats är att konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen bör beaktas särskilt i konsekvensutredning vid regelgivning. Det behövs därför en uttrycklig reglering om detta (se avsnitt 8.2.8). Slutsatsen är också att det behövs uttrycklig vägledning och tydligt stöd vid sådan regelgivning i hur nya och ändrade regler för de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen bör utformas för att vara enkla och bli robusta mot välfärdsbrott (se avsnitt 8.2.3). För att säkerställa att kunskapen också används på avsett sätt och för att uppdatera och följa upp vilken kunskap och vilka beaktanden som behöver ingå, behövs det även en särskild gransknings- och stödfunktion (se avsnitt 8.2.4). På så sätt, och genom att följa brottsutvecklingen på området, kan välfärdssystemen tryggas och skyddas över tid. Om inte ett konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen beaktas, är risken stor att regler tas fram som inte uppfyller sitt syfte på ett tillräckligt gott sätt.

8.2.2 Konsekvensutredningens innehåll

Förslag: Om en reglering får effekter av betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, ska konsekvensutredningen, i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av

1. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, och
2. om särskilda hänsyn behöver tas till sådan brottslighet eller brottsförebyggande arbete vid reglernas utformning.

Skälen för förslaget

Vad konsekvensutredningen ska innehålla

Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen ska beaktas särskilt vid regelgivning. Det behöver regleras, för att tydliggöra att en konsekvensutredning ska innehålla ett sådant perspektiv, se avsnitt 8.2.8. Det finns behov av att i samband med regelgivning och så tidigt som möjligt i processen ha som utgångspunkt att minimera riskerna för brottslighet riktad mot välfärdssystemen och felaktiga utbetalningar. Som vi har konstaterat i vår kartläggning och analys, kapitel 4–6, behöver regelverken ses som en helhet. Robusta och enkla regelverk förutsätter en enhetlighet och att

- de materiella reglerna om rätten till en förmån eller ett stöd,
- handläggningsreglerna som ger verktygen för att kunna bedöma om de materiella villkoren är uppfyllda, och
- bestämmelser om behandling av personuppgifter och offentlighet och sekretess,

utformas i enlighet med den kunskap som finns om på vilket sätt regelverkens konstruktion möjliggör välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Det handlar om att konkretisera den kunskap som finns om orsakerna till brott och omsätta dem i praktiken. Ett exempel på detta är omfattningsstudierna som visar att det inom flera system finns flera gemensamma orsaker och risker till avsiktliga fel. Inom systemen sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag var de vanligaste delriskerna arbete trots förmån, bostättning eller vistelse utomlands och oriktiga uppgifter om inkomst. Denna kunskap bör med fördel formuleras som principer som kan verka ledande när regler tas fram. Nedan beskriver vi några förslag på sådana utgångspunkter och principer.

Enhetlighet i välfärdssystemens konstruktion är den första viktiga utgångspunkten. Som vi har konstaterat i vår kartläggning har regelverken blivit ett svåröverskådligt lapptäcke. För att förhindra brottsligheten är det avgörande att det finns likalydande bestämmelser och villkor som ger de beslutande aktörerna samma förutsättningar vad gäller utredning, uppgiftsinhämtning, kontroll och personuppgifts-

behandling. Utan en sådan enhetlighet är risken också överhängande att enskilda eller handläggare inte förstår vad som förväntas av dem när det gäller att besluten ska bli korrekta. En viktig utgångspunkt bör därför vara att skapa enhetliga regelverk för välfärdssystemen som kan motstå brottsliga angrepp.

De flesta brott mot välfärdssystemen begås genom att enskilda lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden när det krävs. För att minimera risken för sådana beteenden bör man därför försvåra för enskilda att kunna göra så. Det kan exempelvis innebära att materiella villkor för en förmån eller ett stöd bör vara så konkreta, faktiska och verifierbara som möjligt. Det kan också vara genom att utgå ifrån historiska inkomster i stället för uppskattade framtida inkomster. Att använda sig av schabloner eller andra villkor som kan kontrolleras och verifieras kan i vissa fall vara att föredra framför bedömningsvillkor som enbart bygger på enskildas uppskattningar eller uppgifter.

Vi menar därför att det bör tas steg mot att redan vid ansökningsfallet inhämta uppgifter som finns hos andra aktörer. Likt förfarandet vid inkomstdeklarationen till Skatteverket skulle en rad uppgifter kunna presenteras för den enskilde vid ansökningsfallet och den sökandes uppgift bli att verifiera dessa uppgifter när ansökan om en förmån skickas in. Resonemanget om att förenkla regler och effektivisera kontrollen genom bland annat att använda uppgifter som redan finns tillgängliga fördes redan år 1984 i betänkandet om förenklad självdeklaration.¹¹ Anledningen var att man bedömde att många av de fel som fanns i deklarationerna uppkom i onödan. Även om skatteförfarandet och ansökningsförfarandet inom välfärdssystemen naturligtvis skiljer sig åt i flera avseenden, kan grundtankarna i resonemangen tjäna som vägledning inför en eventuell kommande reform i riktning mot att förenkla systemen och förbättra kontrollen.

En sådan ordning skulle innebära flera fördelar både i arbetet med att skydda välfärdssystemen och för den enskilde. Effektiviteten i handläggningen skulle öka om det redan vid ansökningsfallet fanns kvalitetssäkrade uppgifter förifyllda.¹² Den handläggande myndigheten skulle inte behöva vidta åtgärder för att försäkra sig om att uppgiften var korrekt och den enskilde skulle inte behöva fundera när-

¹¹ *Förenklad självdeklaration*, SOU 1984:21.

¹² Jämför Delegationen för korrekta utbetalningar, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 5, september 2019, s. 54 f.

mare över vilka belopp eller andra uppgifter som ska fyllas i. Det innebär i sin tur att man minimerar risken för såväl att den enskilde avsiktligt fyller i en felaktig uppgift som leder till att för hög ersättning betalas ut, som att den enskilde av okunskap eller missförstånd fyller i en felaktig uppgift som leder till ett mindre förmånligt beslut för denne. Det skulle således vara till gagn för både myndigheter och den enskilde.

I ett sådant förfarande måste det dock vara möjligt för den enskilde att ändra de förifyllda uppgifterna om de inte stämmer. Om en annan uppgift fylls i får den uppgiften utredas närmare. Även det är till gagn för såväl myndigheter, som då kanske får en felaktigt registrerad uppgift korrigerad, som för den enskilde som erhåller en korrekt förmån.

En ordning som nu beskrivits är möjlig i första hand när det handlar om historiska och redan fastställda uppgifter, till exempel gällande inkomst av tjänst föregående år eller vissa fastställda kostnader. Flera villkor inom välfärdssystemen bygger dock på en annan typ av uppgifter om till exempel arbetsförmåga och hjälpbehov eller om framtida inkomster. Sådana uppgifter måste verifieras på andra sätt och i den mån det är möjligt.

Särskilt problematiskt är sådana icke verifierbara uppgifter i kombination med ekonomiska incitament, som exempel att ju lägre inkomst enskilda uppger, desto högre ersättning beviljas. Schabloner är ett sätt att undvika beroendet av enskildas egna uppgifter och svårhanterliga utredningar om enskildas uppskattningar. Det kan dock finnas behov av att fortsatt uppställa vissa villkor som inte är kontrollerbara eller verifierbara på sådana sätt, exempelvis omfattning av en viss arbetsförmåga eller ett hjälpbehov. Om det behöver finnas kvar sådana villkor bör det analyseras om det finns andra verktyg som kan användas för att bedömningen ska bli mer rättssäker och neutral, utan att vara helt beroende av vad en enskild uppger. Det kan exempelvis vara genom att reglera att en oberoende bedömning av enskildas arbetsförmåga eller hjälpbehov ska genomföras av särskilt utsedd läkare, vårdgivare eller hjälpmedelscentral.

Handläggningsreglerna för den aktuella förmånen eller stödet bör sedan utformas på ett sådant sätt att de säkerställer att behövliga uppgifter kan inhämtas från eller kontrolleras mot andra säkra källor. Med handläggningsregler avses här de regler som ger den beslutande aktören möjlighet att utreda och fastställa om de materiella villkoren är uppfyllda. Det är därför viktigt att överväga om och i förekom-

mande fall vilka utredningsbefogenheter som också kan behöva regleras för att den beslutande aktören ska ha möjlighet att utreda och fastställa sådana materiella villkor. Som vi har konstaterat i avsnitt 6.2.3 och analyserat vidare ovan bör de materiella villkoren som utgångspunkt bygga på uppgifter som i så stor utsträckning som möjligt kan inhämtas digitalt från en annan myndighet eller aktör. På så sätt är den beslutande aktören inte beroende av enskildas egna uppgifter utan kan relativt enkelt konstatera om en uppgift är oriktig eller inte. Man bör även överväga möjligheterna att i vissa fall redan initialt inhämta uppgifter som kan vara förfyllda i en ansökan, som den enskilde sedan bara behöver kontrollera och godkänna.

Slutligen bör man även överväga om det behövs skyddsfaktorer runt de materiella villkoren och handlägningsreglerna för förmånen eller stödet. Det handlar om möjlighet till olika kontroller. Det kan exempelvis vara riskbaserade kontroller där vissa uppgifter får användas för att söka efter så kallade riskärenden. Sådana kontroller kan i vissa fall kräva särskild reglering av personuppgiftsbehandlingen eller av frågor som rör offentlig och sekretess.

Om dessa tre delar finns på plats minskar möjligheten drastiskt för enskilda att lämna oriktiga uppgifter och inte anmäla ändrade förhållanden där så krävs. Sammantaget innebär detta att en konsekvensutredning bör innehålla en beskrivning av

1. i vilken utsträckning reglerna kan komma att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen, och
2. om särskilda hänsyn behöver tas till sådan brottslighet eller brottsförebyggande arbete vid reglernas utformning.

Sådana hänsyn är reglernas motståndskraft mot brott (se beskrivningen ovan), om reglerna möjliggör en effektiv digital inhämtning av uppgifter från register eller uppgifter från andra säkra källor och hur reglerna kan säkras upp genom efterföljande kontroller och förebyggande av brott och fel. Det ska här framhållas vikten av att konsekvensutredningar är en integrerad del i hela processen med att ta fram förslag på regeländringar.

Kunskapen om orsakerna behöver följa lägesbilderna över brottsligheten

En annan förutsättning för en sådan långsiktig, ändamålsenlig och effektiv regelgivning inom välfärdssystemen är att det finns en god kännedom om den lägesbild över brottsligheten som finns framtagen inom de välfärdssystem som berörs (se kapitel 7). Vad som utgör tillräckliga åtgärder för att förhindra brott mot de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen förskjuts med tiden. Som vi har sett i vår kartläggning förändras brottsuppläggen inom välfärdsområdet i takt med exempelvis införandet av vissa åtgärder. Den kunskap som därmed finns om orsakerna till brottsligheten behöver följas upp och vara uppdaterad utifrån en sådan utveckling. Det kan till exempel handla om konkret kunskap gällande vilken typ av brottslighet som det är fråga om och om den är koncentrerad till vissa beteenden, förmånsvillkor eller användandet av vissa brottsverktyg. Vad som avses med lägesbild och hur den ska tas fram behandlas i kapitel 7. Kunskapen som ska användas behöver därför vara uppdaterad och hur det ska säkerställas över tid återkommer vi till i avsnitt 8.2.3.

8.2.3 Ytterligare vägledning och metodstöd

Bedömning: Regleringen om att särskilt beakta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, ska kompletteras med vägledande principer och operativt stöd.

Skälen för bedömningen

Regleringen behöver även kompletteras med stöd

Det finns, utöver regleringen om att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemens område ska beaktas i konsekvensutredning, behov av ytterligare stöd vid regelgivning. I första hand bör det finnas vägledande principer samlade som utgångspunkter vid regelgivning inom välfärdssystemen. Vi har här utgått från de vägledande principer som finns i Danmark, se avsnitt 4.5.3, och översatt dem till svensk kontext och den problembild som vi har identi-

fierat i vår kartläggning. Följande principer som utgår från beskrivningen i avsnitt 8.2.2 bör vara utgångspunkt:

- Vid regelgivning inom välfärdssystemen bör fokus vid beaktande av sådan brottslighet och brottsförebyggande arbete vara på regelverkens uppbyggnad, enhetlighet och möjlighet till yttre påverkan. Här bör konsekvenserna av ett lagförslag i dessa avseenden kartläggas så tidigt som möjligt i processen. Det bör härvid särskilt beaktas om
 - lagstiftningen öppnar upp för möjligheter till brott och fel, och
 - i förekommande fall, hur kontroller kan inriktas på dessa möjligheter.

Det innebär att när nya regler tas fram följande utgångspunkter bör beaktas:

- Enhetliga bestämmelser och villkor som ställer upp samma förutsättningar vad gäller utredningsmöjligheter, uppgiftsskyldigheter, kontrollmöjligheter och möjligheter att behandla personuppgifter,
- möjlighet till att använda schabloner eller materiella villkor som är möjliga att vidimera och kontrollera, exempelvis historiska inkomster,
- möjlighet till effektiv användning av digitala lösningar för kontroll och/eller förifyllda uppgifter för att säkerställa korrekt beslutsunderlag med hjälp av uppgifter från offentliga eller andra källor, och
- möjlighet till andra kontroller eller verktyg för förebyggande av brottslighet och fel.

En vägledning i denna del med metoder och råd kan med fördel tas fram. Vägledningen bör rikta sig främst till de som tar fram författningsförslag inom välfärdssystemens område, till exempel inom Regeringskansliet, offentliga utredningar eller myndigheter. Stödet i vägledningen bör vara kunskap om orsakerna till misstänkta brott riktade mot välfärdssystemen, brottsuppläggen och hur de förändras, hur sårbarheter i regelverkens konstruktion kan utnyttjas av kriminella och hur dessa sårbarheter kan undvikas. Samma stöd bör också

ges till de som skriver kommittédirektiv eller andra typer av uppdragsbeskrivningar som rör författningsändringar eller där ny reglering ska tas fram. Det finns inom andra områden en sådan vägledning. Som exempel kan nämnas Integritetsskyddsmyndigheten, som har tagit fram och ansvarar för en vägledning för integritetsanalys (se avsnitt 4.5.3).

Det bör utöver vägledning finnas operativt stöd till myndigheter, departement och kommittéer i konsekvensutredningsarbetet genom utbildning och erfarenhetsutbyte. Ett sådant stöd kan bidra till ökad kvalitet på konsekvensutredningarna i detta hänseende och därmed också till mer ändamålsenliga regler, men också till att öka medvetenheten hos berörda aktörer om betydelsen av enkla och robusta regelverk för att förebygga och motverka brott riktade mot välfärdssystemen.

8.2.4 En särskild gransknings- och stödfunktion bör inrättas

Bedömning: Regleringen om att särskilt beakta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen, vägledning och stöd ska kompletteras med en särskild gransknings- och stödfunktion.

Skälen för bedömningen

Behovet av en särskild gransknings- och stödfunktion

Ovan redovisade förslag handlar om att säkerställa att det vid framtida regelgivning inom de aktuella välfärdssystemen beaktas hur systemen kan bli enkla och robusta mot brott. Mot samma bakgrund och med anledning av välfärdssystemens komplexitet, olika system med många inbördes beroenden och aktörer, bedömer vi att det även behöver finnas en utomstående gransknings- och stödfunktion med särskild expertkompetens i dessa frågor (se närmare våra överväganden i avsnitt 8.2.1). Att införa en funktion som granskar och yttrar sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för dessa välfärdssystem, kan ytterligare bidra till stärkta regelverk och en förbättrad regelgivning.

Syftet med att en sådan funktion bör inrättas

Det yttersta syftet med att inrätta en sådan funktion bör vara att säkerställa att regelverken inom välfärdssystemen är robusta mot välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar samt enkla för enskilda att förstå och för handläggare att tillämpa. Granskningsuppgiften ska ha till syfte att säkerställa att regelgivare vid konsekvensutredning gör sådana beaktanden. Kärnan i arbetet ska vara att granska förslag till nya eller ändrade regler och bidra till att utforma dem så att de är bättre rustade mot fel och brott samt följer brottsutvecklingen på området. En utomstående granskning av en funktion med expertkunskap om vikten av robusta och enkla regler samt hur sådana kan uppnås, kan ytterligare minska risken för inbyggda kända problem i regelverken och onödigt komplexa regler. Granskningsfunktionen ska även ha en stödjande uppgift. Med det menas att kunna ge konkreta, praktiska råd vid regelgivning när olika regelgivare har sådana behov. Det kan handla om utbildning, stöd i enskilda frågor eller granskning och stöd underhand, vilket vi återkommer till i avsnitt 8.2.5.

Om en sådan funktion får avsedd effekt finns stora möjligheter att påverka en hållbar utveckling mot bättre regler. Funktionens utlåtanden bör göras så tydliga som möjligt för att kunna bistå i att utveckla kvalitén på konsekvensutredningarna i denna del. Det innebär bland annat att ge konkreta råd på förbättringar och på ett tydligt sätt påtala vilka eventuella brister som finns. Genom sådan tydlig redogörelse kan råd om förbättringsförslag förhoppningsvis tas i beaktande i den fortsatta behandlingen av förslaget och regelgivningen inom området förbättras och vara hållbar över tid.

Invändningar mot att införa en sådan funktion

Förutom de generella invändningar som kan finnas mot att särskilt beakta välfärdssystemen vid regelgivning som vi har beskrivit i avsnitt 8.2.1, bör något här nämnas särskilt om de invändningar som kan finnas mot att införa en särskild gransknings- och stödfunktion. En sådan invändning kan vara om det kan anses administrativt försvarbart att införa en sådan särskild gransknings- och stödfunktion för det förhållandevis snäva området välfärdsbrott och där aktuella välfärdssystem. Det är inte några stora mängder förslag på nya eller förändrade regler inom de förmåner och stöd som omfattas av bidrags-

brottslagen som lämnas varje år.¹³ Vi bedömer dock att det finns stor utvecklingspotential och behov av en ambitionshöjning när det gäller regelgivningen avseende dessa välfärdssystem.

Som vi har konstaterat i vår kartläggning och ovan är varken befintliga regelverk ändamålsenliga eller dagens regelgivning inom området tillfredsställande. Många regler är föråldrade och framtagna i en annan tid utifrån andra förutsättningar samt har exempelvis inte följt den digitala utvecklingen. Ett annat exempel är regleringen av hur olika myndigheter får behandla personuppgifter i sin verksamhet som i flera delar inte har ändrats i den takt som utvecklingen har krävt. Det är mot denna bakgrund som vi lämnat förslag om att förbättra och ge bättre verktyg vid regelgivning och som vi nedan, i avsnitt 8.3, förslår att befintliga regelverk ses över. Om våra förslag i dessa delar går igenom och man är villig att genomföra den ambitionshöjning som vi ser är nödvändig, bedömer vi att antalet regelgivningsförslag inom välfärdssystemen kommer att öka markant. Det skulle därmed finnas fler författningsförslag att granska än vad som nu är fallet.

Oaktat det, menar vi att de särskilda utmaningar som finns vid regelgivning inom välfärdsområdet gör införandet av en särskild gransknings- och stödfunktion befogat. Även om det regleras att konsekvensutredning vid regelgivning inom välfärdssystemen ska beakta brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom systemen och tydlig vägledning, principer samt utgångspunkter tas fram som stöd, behövs en gransknings- och stödfunktion. Den expertkunskap som vi menar krävs här innebär ett ständigt lärande, både genom att erhålla sådan kunskap, tillämpa den i praktiken och att följa, underhålla och bibehålla kunskapen. Som vi tidigare har varit inne på förändras och utvecklas brottsligheten. De sätt som robusta och enkla regelverk kan åstadkommas på vid regelgivning kan därför behöva förändras.

En annan invändning skulle kunna vara att det kan komma att fördröja regelgivningsprocesser och innebära ytterligare administration om en oberoende granskning ska göras. Vi återkommer nedan i avsnitt 8.2.5 till hur vi tänker oss att granskningsfunktionen ska fungera i praktiken, men något övergripande kan sägas redan här. Gransknings- och stödfunktionen som ska bestå av expertkunskap kan användas

¹³ Vid en genomgång av alla författningar som publicerats i svensk författningssamling under åren 2017–2022, tillsammans med de beslutande myndigheternas uppgifter om hur många föreskrifter per år i snitt som tas fram eller ändras, handlar det om 15–20 regelgivningsförslag per år som skulle hamna hos den särskilda gransknings- och stödfunktionen.

inför eller underhand som regler arbetas fram. I många fall kommer dock granskning av konsekvensutredningen ske först efter att författningsförslag har tagits fram. Det är dock tänkt att granskningen ska integreras i redan befintlig remissbehandling, i de fall sådan finns. Syftet är därför inte att fördröja några tider eller att öka administrationen för de som arbetat med att ta fram regelgivningsförslagen. Däremot kan det i vissa situationer, exempelvis när beslutande myndigheter tar fram förslag till nya eller ändrade regler, bli så att det upplevs som en ytterligare administrativ åtgärd som kan fördröja berednings- och beslutsprocessen på myndigheten. Vi bedömer dock att den administrativa bördan i sådana fall kommer att bli marginell. En ytterligare fördel med att inrätta ett råd är att ett sådant snabbt kommer att kunna hitta goda exempel från olika utredningar och förslag till myndighetsföreskrifter och sprida dem vidare till andra som tar fram förslag till nya regler.

Om det är tydligt reglerat vad som gäller vid regelgivning, finns goda möjligheter att inom myndigheten beakta denna gransknings- tid vid framtagandet av tidsplan med mera. Huvudsyftet är som nämnts tidigare att granskningsfunktionen ska säkerställa mer robusta och enkla regler över tid. Den eventuella ökade administrationen eller tidsutdräkten som det kan finnas farhågor kring, kommer dock på det stora hela att minska. Robusta och enkla regelverk kommer i slutändan att leda till mer effektivitet hos beslutande myndigheter, mindre administration och felaktiga utbetalningar.

För att stärka och skydda regelverken inom välfärdssystemen finns som vi bedömer det behov av en särskild gransknings- och stödfunktion vid regelgivning. En sådan särskild funktion bör inrättas som ett led i regeringens arbete med att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

8.2.5 Funktionens uppgifter

Förslag: Funktionen ska

- yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen
- yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för ett förslag som kan få sådana effekter av betydelse, om Regeringskansliet begär det.

Skälen för förslaget: Om ett författningsförslag kan få effekter av betydelse för välfärdssystemen ska departement och myndigheter skicka förslaget och den tillhörande konsekvensutredningen till granskningsfunktionen. Funktionens uppgift ska vara att granska konsekvensutredningar och yttra sig över om dessa uppfyller de krav som ställs enligt i kommittéförordningen och i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Funktionen ska även ha en stödande och samordnande roll för erfarenhetsutbyte. Med stödande menar vi i detta sammanhang att vara kunskapsbank och verka stödande och utbildande för kommittéer, departement och myndigheter löpande under arbetets gång med att ta fram regel. Funktionen bör även ha en samordnande roll för erfarenhetsutbyte mellan olika berörda aktörer i frågor som gäller välfärdssystemens motståndskraft mot fel och brott. Funktionen ska ha god kunskap om brottslighetens utveckling inom välfärdssystemens område och hur utvecklingen kan påverka behovet av utformning av nya eller reviderade regelverk.

Funktionen ska därför

- yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen,

- yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för ett förslag som kan få effekter av betydelse för välfärdssystemen, om Regeringskansliet begär det,
- tillgängliggöra sina yttranden på en webbplats, och
- varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning av resultat och slutsatser av föregående års uppgifter.

Granskningsuppgifter

Funktionen ska granska utformningen av förslag till nya eller ändrade regler som kan få effekter av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen eller villkor i övrigt. Granskningen ska göras med utgångspunkt i det av regeringen uppsatta målet att minska felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen. Funktionen ska beredas möjlighet att såsom remissinstans eller på annat liknande sätt granska förslag till sådana lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som kan få effekter av betydelse för sådan brottslighet och brottsförebyggande arbete. Funktionen ska i praktiken fungera som en särskilt utpekad och obligatorisk remissinstans vid framtagandet av nya regler. Tanken är alltså inte att rådet ska behöva kontaktas i särskild ordning redan vid framtagandet av en konsekvensutredning. Funktionens granskning ska omfatta författningsförslaget och de konsekvensutredningar som ingår i beslutsunderlaget för författningsförslaget.

Funktionen ska bistå kommittéer när konsekvensutredningar tas fram. Vid granskningen ska funktionen beakta de krav avseende konsekvensutredningar som ställs i kommittéförordningen, förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning eller, när det gäller förslag utarbetade inom Regeringskansliet, riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet. De riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet som finns bör uppdateras och inkludera att sådana underlag ska lämnas till funktionen som ska granska konsekvensutredningar vid regelgivning inom välfärdssystemen.

Funktionen ska ta ställning till om regelgivarna genomfört en sådan konsekvensutredning som krävs för att kunna bedöma vilka effekter de föreslagna reglerna får för brottsligheten och det brottsförebyg-

gande arbetet inom välfärdssystemen samt därmed hur robusta och enkla regelverk kan säkerställas. Funktionen ska också ta ställning till om nya och ändrade regler utformas så att de uppnår sitt syfte som robusta mot brott och enkla att förstå och tillämpa. Funktionen ska också bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet i övrigt utifrån ovan angivna krav.

Enbart regelförslag som har effekter av betydelse ska lämnas till funktionen

Tanken är inte att samtliga författningsförslag som på något sätt kan beröra de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen ska granskas av funktionen. Det bör enbart vara regelförslag som har *effekter av betydelse* för systemen. Med effekter av betydelse avses här sådana regelförslag som på något sätt innehåller materiella villkor om de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Därmed avses inte sådana nya regler eller ändringar av befintliga regler som enbart handlar om att exempelvis justera prisbasbelopp eller ikraftträdandetidpunkter.

8.2.6 Funktionen placering

Förslag: Funktionen ska placeras vid ESV.

Skälen för förslaget: Det finns flera olika myndigheter som gransknings- och stödfunktionen kan placeras under. Vid valet av lämplig aktör har vi främst haft tre utgångspunkter som utgår ifrån att förslaget ska vara tydligt, effektivt, och ändamålsenligt. För det första bör kunskapen om regelgivning inom välfärdssystemen i så hög utsträckning som möjligt vara samlad och inte spridas ut på flera olika aktörer. För det andra bör det vara en utomstående självständig funktion utan i huvudsak operativt ansvar för att motverka välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. För det tredje bör den samlade kunskapen om hur välfärdsbrottslighet kan motverkas genom enkla och robusta regelverk hållas samman med kunskapen om orsakerna till felaktiga utbetalningar generellt. En sådan ordning skapar förutsättningar för att samla expertis och kompetens inom olika områden som tillsam-

mans kan generera ökad kunskap och förbättrad förmåga att bekämpa välfärdsbrott.

Brå är en sådan myndighet som kan anses uppfylla kriterierna för en samlad kunskap om brott riktad mot välfärdssystemen. Myndigheten ansvarar för att ge strategiskt stöd till myndigheter och andra aktörer som arbetar brottsförebyggande. Brå har en viktig roll att bidra med stöd och vägledning om brottsförebyggande arbete generellt, men vi bedömer att den samlade spetskompetens som kommer att behövas inom gransknings- och stödfunktionen inte bör placeras hos Brå. Den expertkompetens som bör finnas inom funktionen bör vara en kombination av teoretisk kunskap om brottsförebyggande arbete, operativ erfarenhet av hur de ekonomiska förmånerna och stöden fungerar och kan konstrueras, regelgivning, konsekvensutredning och välfärdsbrottslighet. Brå har i huvudsak den teoretiska expertkunskapen men det menar vi alltså inte är tillräckligt för den funktion som vi föreslår.

Ekobrottsmyndigheten, som har ett brottsförebyggande uppdrag avseende ekonomisk brottslighet, har vi också övervägt som ett alternativ. Om beslut fattas i enlighet med vårt förslag om införande av ett sanktionsavgiftssystem och att brottsutredningar flyttas från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten, kommer myndighetens brottskatalog också att innefatta bidragsbrottslighet. Även om Ekobrottsmyndigheten därmed kommer att ha bidragsbrott som ansvarsområde har de i första hand ett ansvar för operativt brottsutredande och brottsförebyggande arbete för den allvarigare bidragsbrottsligheten. Därför ser vi det som mindre lämpligt att förlägga en funktion med en blandad expertkunskapsbaserad teoretisk och operativ granskningsuppgift vid myndigheten. Risken är därmed också att fokus enbart blir på den allvarigare brottsligheten.

När det gäller den nya myndigheten, Utbetalningsmyndigheten, skulle den kunna vara aktuell för gransknings- och stödfunktionen utifrån sitt uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och ansvara för administration av utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Myndigheten inrättas dock först den 1 januari 2024 och myndigheten kommer att vara fullt uppbyggd först 2027. Uppgiften att granska och stödja regelgivare vid regelgivning riskerar därför att prioriteras ner med anledning av att myndigheten kommer att befinna sig i en uppbyggnadsfas. Det får därför anses vara ett mindre lämpligt alternativ. Dock kan detta vara ett alternativ i förlängningen

när Utbetalningsmyndigheten kommit i gång och man ser vilken roll i sammanhanget som den får.

Tillväxtverket är också ett alternativ som vi har övervägt. Där finns som nämnts redan det befintliga Regelrådet, som är placerad som ett särskilt organ vid myndigheten. Att placera en liknande gransknings- och stödfunktion som vi föreslår även där, skulle kunna innebära fördelar när det kommer till att organisera, arbeta upp processer och ta fram arbetssätt för den nya funktionen. Varken Tillväxtverket eller Regelrådet har dock den expertkompetens som efterfrågas kopplade till välfärdssystemens regelverk, dess konstruktion eller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom systemen. Även om en sådan expertkunskap skulle kunna byggas upp inom Tillväxtverket och det kan finns fördelar med att hålla granskning av konsekvensutredningar och regler vid regelgivning samlad oavsett i vilket syfte den utförs, bedömer vi att det är enklare att bygga upp organisatoriska och administrativa rutiner, än expertkunskapen på området. Vidare överväger fördelarna med att hålla all kunskap om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samlade hos en och samma myndighet. Vi menar därför att fördelarna som Ekonomistyrningsverket (ESV) har genom sitt samordnande ansvar enligt förordningen om att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen väger tyngst. ESV har vidare redan ett samordnade ansvar enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning tillsammans med Tillväxtverket och föreslås enligt förslaget om ny konsekvensförordning, se avsnitt 8.2.9, att även få en samordnande och stödjande roll för konsekvensutredningar i stort.

Mot denna bakgrund anser vi att den gransknings- och stödfunktion som vi föreslår bör placeras hos ESV. ESV har som nämnts i uppdrag att samordna de beslutande myndigheternas arbete med korrekta utbetalningar. Det finns stora fördelar att hålla samman regelgivning inom välfärdssystemen med det arbete som redan bedrivs och den samlade kunskapen om arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar och att minska bidragsbrottslighet. Det är också förenligt med utgångspunkten att uppdrag inte ska spridas ut på allt för många olika aktörer. Detta ligger även i linje med det förslag som vi lämnat i avsnitt 8.2.3 om att ESV ska vara den sammanhållande och ansvariga myndigheten för vägledning och metodstöd i hur enkla och robusta regelverk kan säkerställas.

8.2.7 Funktionens utformning

Förslag: Granskningsfunktionen, som ska benämnas Rådet mot välfärdsbrott, ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom ESV.

Rådet ska bestå av en ordförande och två övriga ledamöter. För de senare ska det finnas två ersättare. En övrig ledamot ska vara vice ordförande.

Rådet ska vara beslutfört när ordföranden eller vice ordföranden och minst ytterligare en ledamot är närvarande. Vid omröstning har ordföranden utslagsröst. Eventuell skiljaktig mening ska framgå av rådets yttrande.

Rådets ärenden ska avgöras efter föredragning.

Skälen för förslaget

Det bör inrättas ett Råd mot välfärdsbrott

En viktig fråga som återstår är vad för typ av gransknings- och stödfunktion det är som bör införas inom ESV. Vi har övervägt flera olika alternativ.

Ett alternativ skulle vara att integrera gransknings- och stödfunktionen i det befintliga rådet för korrekta utbetalningar. Enligt 3 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska det vid ESV finnas ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Ledamöter i rådet är myndighetscheferna för Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket, eller någon annan som chefen för respektive myndighet utser. Rådet får vid behov utse en eller flera sakkunniga inom området, som ska medverka i rådets arbete. Det är ESV som ansvarar för rådets kanslifunktioner.

Vi menar att den funktion som ska införas ska vara en gransknings- och stödfunktion med expertkunskap avseende

- kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete,
- de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen,

- regelgivning och konsekvensutredning, och
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdsystemen.

Funktionen ska granska och ge stöd i hur robusta och enkla regelverk kan tas fram och säkerställas hållbart över tid. Det krävs därmed särskilt utsedda erfarna experter som har tiden och förutsättningarna för att kunna fullgöra en sådan viktig gransknings- och stöduppgift. Det bör inte vara för många utsedda experter, eftersom deras arbete behöver kunna bedrivas effektivt och ändamålsenligt. Rådet för korrekta utbetalningar träffas enbart fyra gånger per år och har inte några operativa uppgifter, utan är framför allt ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte. Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte är tillräckligt eller lämpligt att lägga ett sådant ansvar på myndighetens cheferna och det befintliga rådet för korrekta utbetalningar. Däremot kan det finnas anledning att samordna visst arbete som Rådet för korrekta utbetalningar bedriver och det arbete som gransknings- och stödfunktionen föreslås hantera. Det kan exempelvis finnas anledning för Rådet för korrekta utbetalningar att läsa och kommentera den årliga skriftliga rapport som vi föreslagit att granskningsfunktionen ska ta fram och redovisa till regeringen, se avsnitt 8.2.5.

Ytterligare en lösning som vi har övervägt är att låta det ingå i ESV:s uppgifter som myndighet att granska och stödja regelgivare i regelgivning inom välfärdssystemen. Det vore därmed upp till ESV att själva välja hur man skulle placera, organisera och bemanna funktionen. Som vi tidigare har varit inne på, ser vi dock vikten av att det inrättas en särskilt utpekad expertfunktion med vissa bestämda gransknings- och stöduppgifter. Att enbart reglera att ESV som myndighet ska ha denna ytterligare uppgift bedömer vi därför inte som tillräckligt. Det finns i stället behov av att funktionen är särskilt utpekad och reglerad på ett visst sätt och kan verka tvärsektorielt på ett sätt som funktionen kommer att behöva göra.

Ytterligare en möjlighet vore att inrätta ett särskilt organ inom ESV med särskilt utpekad sammansättning, organisation och arbetsätt. Det finns som vi har nämnt ovan en befintlig funktion, Regelrådet, som är en särskild gransknings- och stödfunktion vid konsekvensutredning och regelgivning. Rådet är ett sådant särskilt organ inrättat under Tillväxtverket. Regelrådet granskar och yttrar sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan

få effekter av betydelse för företag (se avsnitt 4.5.3). En invändning som kan föras fram mot att införa en funktion liknande det befintliga Regelrådet är att det under åren har framförts viss kritik mot Regelrådet. En av invändningarna har varit att Regelrådet ofta kommer in för sent i processen och att deras granskningar och rapporter inte har den tvingande effekt som kan tänkas behövas för att få till bättre regler för företag.¹⁴

Vi bedömer att Regelrådet och deras granskningsområde kan ha större utmaningar än vad som kan förväntas bli fallet vid granskningsansvar över regelgivning inom välfärdssystemen. Vår utgångspunkt är att syftet med och behoven av en utomstående gransknings- och stödfunktion för välfärdssystemen är mycket goda. Den kunskap som finns och utmaningarna i att skapa robusta och enkla regler inom välfärdssystemen bör, som vi bedömer det, vara lättare att konkretisera, beakta och använda i praktiken. Konsekvenser för företag i olika situationer är ett betydligt bredare perspektiv. Det är inte alltid lika tydligt att sådana konsekvenser bör beaktas, men även att det kan skilja sig från situation till situation på vilket sätt sådana konsekvenser bör beaktas. Det kan säkert vara beroende av aktuell marknad, storleken och antalet företag som berörs. För välfärdssystemen bedöms kunskapen om och hur den kan användas på ett ändamålsenligt sätt betydligt mer avgränsad och stringent. Om en sådan funktion införs och används på rätt sätt, bedömer vi att det finns mycket stora vinster att inhämta. När en åtgärd vidtas är det heller inte möjligt eller lämpligt att utgå ifrån att en funktion inte skulle få avsedd effekt. Det måste förutsättas att regelgivare och regelutvecklare kommer att följa gällande regelverk.

Om stora farhågor finns mot bakgrund av lärdomarna kring Regelrådet, att en liknande funktion som vi föreslår inte skulle få avsedd eller tillräcklig effekt, vill vi framhålla möjligheten att överväga om den nya funktion som vi föreslår behöver modifieras något, utifrån hur Regelrådet fungerar. Eftersom mycket kritik mot Regelrådet tycks bestå i att det är för sent att komma in när ett regelförslag väl redan är färdigställt, eller att det inte finns något tvingande krav att följa deras förbättringsförslag, kan man överväga att utforma vårt förslag till funktion för att försöka undkomma sådana svårigheter. Det kan exempel-

¹⁴ Se bland annat Regelrådets årsrapporter över granskningar www.regelradet.se/om-regelradet-granskning/arsrapporter-och-ovriga-rapporter/ och www.nnr.se/pressmeddelande-regelradets-granskning-av-konsekvensanalyser-annu-ett-ar-utan-forbattringar/. Hämtat 2023-07-20.

vis handla om att tillförsäkra att granskningsfunktionen blandas in så tidigt som möjligt i processen eller att löpande granskning kan behöva göras där också förslag om förbättringar kan arbetas in. Alldeles oavsett kan det finnas en poäng i att närmare utreda vilka eventuella utmaningar som en granskningsfunktion vid regelgivning inom välfärdsystemen kan ställas inför och hur sådana utmaningar kan mildras på bästa sätt. Vi bedömer dock i nuläget utifrån den information och kunskap som vi har, att skälen som talar för att införa ett särskilt organ som liknar det befintliga Regelrådet överväger eventuella farhågor som kan finnas mot att det inte skulle få avsedd effekt på grund av erfarenheterna av det rådet.

Sammantaget bedömer vi att det bör införas ett råd, liknande Regelrådet, för välfärdssystemen. Rådet bör inrättas som ett särskilt beslutsorgan under ESV. Vi bedömer att det råd som vi föreslår bör spegla Regelrådet både till syfte, konstruktion och reglering, vilket vi återkommer till nedan.

Rådets namn

En viktig fråga är hur rådet ska benämnas. I förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen samt flera utredningar och lagstiftningsärenden på området används ”välfärdssystemen” som ett väletablerat begrepp. I förarbetena till bidragsbrottslagen anförde regeringen bland annat att lagen skulle omfatta de förmåner som ”hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen”. Eftersom våra förslag i denna del inte är begränsade till bidragsbrott bör i stället brott mot välfärdssystemen vara utgångspunkten. Vi har i inledningen till detta kapitel (se fotnot 1) och i kapitel 2 beskrivit att vi använder välfärdsbrottslighet som ett samlingsnamn för sådan brottslighet som riktas mot de förmåner och stöd som ingår i bidragsbrottslagen. I begreppet innefattas också annan brottslighet än bidragsbrott som rör dessa förmåner och stöd, exempelvis urkundsförfalskning och bedrägerier men det kan även handla om exempelvis otillåten påverkan och dataintrång. Funktionen bör därför lämpligen benämnas Rådet mot välfärdsbrott.

Rådets sammansättning

Rådet mot välfärdsbrott bör alltså inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom ESV. Detta för att uppnå den fristående och oberoende funktion som vi menar behövs för att skapa enkla och robusta regelverk på välfärdssystemens område. Rådet bör ha samma konstruktion och uppdrag som det befintliga Regelrådet inom Tillväxtverket.

Därmed ska externa experter utses till att vara ledamöter i Rådet mot välfärdsbrott. Ledamöterna bör utses av regeringen. Rådet bör bestå av en ordförande och två ledamöter som alla ska ha mycket goda kunskaper i hur robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen kan säkerställas. Antalet ledamöter är hälften av de ledamöter som finns i det befintliga Regelrådet. Anledningen till halveringen har bland annat sin bakgrund i omfattningen av de regelgivningsförslag som vi bedömer kommer att gå via Rådet mot välfärdsbrott, efter den ambitionshöjning som vi menar behöver komma till (se avsnitt 8.2.4). Samtidigt menar vi att det är viktigt att ledamöterna är lagom till antalet, för att säkerställa rätt utbyte av kunskaper och erfarenheter i diskussioner och rapporter. Detta för att kunna åstadkomma robusta och enkla regelverk över tid.

Rådet ska ansvara för sina beslut och sin verksamhet inför myndighetens ledning. ESV:s ledning ska ansvara inför regeringen för att Rådet mot välfärdsbrott tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt. Ledningen ska även ansvara för att rådets arbete bedrivs effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

8.2.8 Det finns behov av uttrycklig reglering

Förslag: Det bör regleras att konsekvensutredning vid regelgivning ska innehålla en beskrivning av konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen. Vad en sådan konsekvensutredning närmare bör innehålla i detta hänseende bör dock regleras särskilt i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Att ESV ska ansvara för vägledning, utbildning och stöd i dessa delar ska regleras i verkets instruktion.

Inrättande av Rådet mot välfärdsbrott ska regleras särskilt. Rådets placering, organisation och verksamhet ska regleras i ESV:s instruktion.

Rådets uppgifter som granskande och stödjande funktion ska regleras i en ny förordning, förordningen om myndigheters inhämtande av yttrande från Rådet mot välfärdsbrott, och i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bedömning: Att konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska beaktas i konsekvensutredning vid regelgivning framgår redan av kommittéförordningen. I det får anses inrymmas att sådana konsekvenser inom välfärdssystemen ska beaktas särskilt.

Skälen för förslagen och bedömningen

Uttrycklig reglering i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning behövs

Vi har ovan konstaterat att det finns behov av en tydlig styrning i att konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beaktas i konsekvensutredning vid regelgivning. Det bedöms avgörande för att robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen ska kunna uppnås och bestå över tid. Frågan återstår om vad för typ av styrning som det finns behov av.

Vår kartläggning och analys visar att dagens reglering om att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet generellt ska ingå vid konsekvensutredning och befintligt stöd i kommittéhandboken med checklista, inte är tillräcklig. Regelverken som styr de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen ställer, som vi har varit inne på i avsnitt 8.2.1 och 8.2.3, särskilda krav och innebär stora utmaningar för regelutvecklare och regelgivare. Att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beaktas särskilt, behöver därför uttryckligen regleras.

En möjlig lösning hade varit att uppdatera kommittéhandboken med ett avsnitt specifikt gällande sådan brottslighet som begås mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Kommittéhandboken innehåller visserligen en checklista och är ett stöd för hur konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bör

beskrivas. Checklistan tar dock inte särskilt sikte på välfärdsbrottslighet utan brottslighet i allmänhet. Handboken är vidare bara ett stöd. Kommittéhandboken ger inte ett tvingande författningsstöd som vi ser som nödvändig i det här fallet och har inte den styrande effekt som vi menar krävs för att framtida regelgivning inom välfärdssystemen säkerställer robusta och enkla regelverk.

Ett alternativ som kan övervägas är om det inte redan tidigare, i samband med att exempelvis ett kommittédirektiv till en utredning tas fram, i stället tydligt bör anges att konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen bör framgå av betänkandet. Utgångspunkten bör alltid vara att direktiv ska vara så tydliga som är möjligt där viktiga perspektiv att beakta bör lyftas fram. Dock finns det flera utmaningar i att få till tydliga och heltäckande direktiv med perspektivet robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen. För det första kan flera olika departement vara inblandade när direktiv tas fram och det kan finnas olika meningar om vad som bör ingå och hur det bör formuleras. För det andra är det inte alltid möjligt eller önskvärt att detaljerat ange på vilket sätt konsekvenser för robusta och enkla regelverk inom området bör ingå. Det kan först efter exempelvis en kartläggning eller djupare utredning bli klart på vilket sätt detta kan få betydelse. För det tredje ställer det höga krav på författarna av direktivet, både gällande kunskap om området och problemen. Slutligen är det inte heller alltid möjligt att på förhand förutse att eller på vilket sätt en utredning bör beakta detta perspektiv och försök till tydliga förhållningssätt kan ibland få en annan ej avsedd effekt, beroende av hur ett direktiv tolkas. Även om direktiv i den mån det är möjligt bör vara tydliga i detta hänseende menar vi sammantaget att det inte är tillräckligt för att säkerställa enkla och robusta regelverk vid regelgivning över tid.

Vi menar att det särskilt bör regleras i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, att även konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beskrivas. Det framgår redan av 15 § kommittéförordningen att konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet ska anges i ett betänkande, när ett förslag har sådan betydelse. Vi bedömer därför att den yttersta ramen för att ett sådant perspektiv ska beaktas, inryms i befintlig reglering i kommittéförordningen. Däremot bedömer vi att det behöver kompletteras med uttryckligt författningsstöd i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, för

att specificera och tydliggöra vikten av att beakta konsekvenserna i detta hänseende. Att inkludera sådana beaktanden i konsekvensutredningen handlar i slutändan om att förhindra att det byggs in risker för välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar i de regelverk inom välfärds-system som omfattas av bidragsbrottslagen. Myndigheters arbete med att ta fram föreskrifter regleras enbart i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och som stöd i det arbetet används främst promemorian *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43, och *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning*, Ds 2014:1. Det förhållandet att statliga utredningar, andra utredningar och alla myndigheter omfattas av förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning talar därmed starkt för att den föreslagna regleringen bör föras in där, snarare än i annan reglering.

Det finns liknande reglering med syfte att beakta och stärka företagets konkurrenskraft vid regelgivning. Enkla, effektiva och ändamålsenliga regler främjar företags konkurrenskraft samt innovations- och omställningsförmåga. Tillväxtverket har ett uttryckligt uppdrag att ge stöd till regelgivare när regler ska tas fram eller ändras. Verket analyserar förslag till regler, tar fram konkreta förslag på förenklingar och ger stöd till regelgivare i konsekvensutredningar vid utformning av regler. Vi bedömer att den reglering som vi föreslår bör efterlikna den lagstiftning som finns gällande företag i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Behoven av enkla och ändamålsenliga regler utifrån sina två olika perspektiv är nämligen liknande. Företagen och deras förmågor på marknaden har här bedömts som särskilt viktiga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och även som ett område särskilt komplext i att veta vilka beaktanden som kan behöva göras. Av den anledningen bedömer vi att det finns starka skäl för att införa en liknande ordning med perspektivet att välfärdssystemens motståndskraft mot brott bör beaktas särskilt.

En annan möjlig lösning som kan övervägas är att integrera den nya regleringen om att och hur detta perspektiv ska beaktas vid regelgivning, i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt den förordningen ska Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten återkommande bland annat analysera riskerna för felaktiga utbetalningar och studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Arbetet samordnas av ESV.

Vår utredning har som huvuduppgift att föreslå åtgärder som kan stärka och effektivisera arbetet mot bidragsbrott. Vår huvudfokus är därför brottslighet som begås mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen, och inte felaktiga utbetalningar generellt. Förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar är vidare och omfattar fler aktörer än de som omfattas av bidragsbrottslagen. Vårt förslag om att konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beaktas i konsekvensutredning vid regelgivning, handlar om att säkerställa enkla och robusta regelverk. Det handlar därmed om att reglera och specificera vilka beaktanden som behöver göras när regler inom området tas fram eller ändras. Förslaget vänder sig till regelgivare och regelutvecklare.

En sådan reglering är något helt annat än det arbete som regleras i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Den förordningen handlar om att riskanalyser och omfattningsstudier ska göras på ett enhetligt sätt och att arbetet med felaktiga utbetalningar ska samordnas mellan olika myndigheter. Det skulle därmed finnas risk för otydlighet och osäkerhet kring hur detta skulle förhålla sig till andra mer generella regler om regelgivning.

Vi bedömer därför att det inte vore ändamålsenligt att regleringen om att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beaktas i konsekvensutredning vid regelgivning integrerades i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar. Däremot kan kunskapen om orsakerna till brottsligheten, lägesbilder och annan viktig information som kan komma upp inom arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar ha stor betydelse för hur regelverk bör utformas för att vara robusta och enkla över tid. Det är därför viktigt att sådan kunskap kan tas till vara och integreras i det metodstödsarbete som vi också bedömer att det finns ett behov av (se avsnitt 8.2.3).

Sammanfattningsvis bedömer vi att det behöver uttryckligen regleras att och på vilket sätt brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen ska beaktas vid regelgivning och vad konsekvensutredningen närmare bör innehålla i denna del. Att brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska beaktas i konsekvensutredningen vid regelgivning bedömer vi redan inryms i befintlig reglering i kommittéförordningen men på vilket sätt det bör beskrivas bör regleras särskilt i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regleringen bör omfatta mer än bidragsbrottslighet

Robusta och enkla regelverk behöver säkerställas långsiktigt och vara hållbara över tid. I och med att regelförändringar eller nya robusta regler tas fram, förändras också brottsupplägg och brottsligheten utvecklas i olika riktningar. Det är därför viktigt att det perspektiv som regelgivare ska ha vid konsekvensutredning inte avgränsas för snävt. Vi bedömer att detta perspektiv inte bör inskränkas på ett sätt som gör att regelgivning och regelutveckling kan bli kontraproduktivt.

Det förekommer annan brottslighet som är riktad mot välfärdsystemen men som inte omfattas av bidragsbrottslagen. Brottsligheten kan exempelvis bestå av urkundsförfalskning, bedrägerier eller annan ekonomisk brottslighet enligt brottsbalken. Utvecklingen går också mot att allt fler uppgifter hämtas in av de beslutande myndigheterna från en annan källa än från den enskilde, vilket kan minska risken för att enskilda lämnar oriktiga uppgifter och därmed gör sig skyldiga till bidragsbrott. Samtidigt kommer det, så länge det görs stora utbetalningar från välfärdssystemen, alltid finnas ekonomiska incitament för gärningspersoner att tillskansa sig medel som de inte har rätt till. Den digitala utvecklingen och samhällsutvecklingen i stort talar också för att brottsupplägg och brottsverktyg förändras. Det kan till exempel röra sig om manipulation av uppgifter, identitetsstöld eller dataintrång. Det kan också handla om otillåten påverkan mot tjänstepersoner.

Vår sammantagna bedömning är att en avgränsning till enbart bidragsbrottslighet skulle vara för snäv. Regleringen om vilken brottslighet och brottsförebyggande arbete som konsekvensutredning vid regelgivning bör omfatta, bör därför vara all brottslighet som riktas mot de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som de beslutande myndigheterna administrerar. På så sätt kan även annan typ av brottslighet beaktas som riktas mot de beslutande myndigheterna och de stöd och förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen ingå och där rubriceringen av brottet inte blir avgörande. Denna bedömning ligger också i linje med den bedömning som vi gjorde i förslaget att benämna granskningsfunktionen Rådet mot välfärdsbrott.

Ansvar för vägledning och stöd

Som vi har övervägt och bedömt ovan i avsnitt 8.2.3, finns det, utöver reglerad styrning om *att* konsekvensutredning vid regelgivning särskilt ska beakta välfärdsbrottslighet, även behov av ytterligare stöd och vägledning i *hur* robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen kan uppnås. Den kunskap som redan finns och den ytterligare kunskap som kommer att byggas upp och utvecklas i framtiden behöver samlas i en kunskapsbas med principer och utgångspunkter, se avsnitt 8.2.3.

Enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning har ESV tillsammans med Tillväxtverket ansvar för metodutveckling, rådgivning och utbildning för konsekvensutredningar generellt.¹⁵ ESV:s arbete med konsekvensutredningar utgörs i huvudsak av återkommande utbildningar tillsammans med Tillväxtverket. ESV har även gett ut en generell vägledning för konsekvensutredningar, *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning* som innehåller metoder och råd för att ta fram konsekvensutredningar.¹⁶ ESV är också den myndighet som ansvarar för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Vi har vidare i kapitel 7 föreslagit att ESV ska ha det sammanhållande ansvaret för den lägesbild över brottsligheten som ska tas fram utifrån beslutande myndigheters brottsförebyggande ansvar.

Som vi bedömer det är ESV den mest lämpliga aktör att ansvara för stöd till regelgivare i hur brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen bör beskrivas i konsekvensutredningar vid utformning av regler inom välfärdssystemen. Därmed kommer ESV att vara den aktör som har den bästa och samlade bilden över orsakerna till välfärdsbrott och kunskapsbank över hur sådan brottslighet kan motverkas genom att ha robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen (se även avsnitt 8.2.6). ESV:s uppdrag i denna del bör regleras i verkets instruktion. Det bör där särskilt föreskrivas att ESV ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning inom området. Vidare bör regleras att myndigheten ska stödja kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen samt Regeringskansliet i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar i delar som får conse-

¹⁵ 11 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

¹⁶ ESV 2015, *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, ESV 2015:19.

<https://forum.esv.se/konsekvensutredning/konsekvensutredning/>. Hämtat 2023-07-20.

kvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen.

Reglering av Rådet mot välfärdsbrott

Rådet mot välfärdsbrott ska vara en fristående beslutsfunktion och ett särskilt organ inom ESV och bör regleras i myndighetens instruktion. Rådets närmare uppgifter om att ha en stödjande, granskande och samordnande roll ska regleras i förordning. Vi menar att regleringen av Rådet mot välfärdsbrott bör efterlikna den som gäller för Regelrådet (se avsnitt 4.5.3). Vi bedömer att Rådet mot välfärdsbrott ska regleras i ESV:s instruktion, en ny förordning om inhämtande av yttrande från Rådet mot välfärdsbrott och nya bestämmelser i förordningen om konsekvensutredning.

8.2.9 Bättre konsekvensutredningar, Ds 2022:22

Pågående lagstiftningsarbete

I promemorian *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, föreslår regeringen att det införs en ny förordning om konsekvensutredning (konsekvensförordningen). Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Syftet är att göra det lättare för de som upprättar, tar emot och stödjer arbetet med konsekvensutredningar att förstå vad en sådan bör innehålla. Bakgrunden är att det återkommande riktats kritik mot de konsekvensutredningar som ligger till grund för offentligt beslutsfattande i Sverige, bland annat från Riksrevisionen, Statskontoret och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

I promemorian konstaterar regeringen att det finns flera utmaningar med att åstadkomma konsekvensutredningar som håller hög kvalitet. Ett av problemen är att regelverken om konsekvensutredningar upplevs som krångliga eftersom kraven är många, detaljerade och finns utspridda i flera förordningar. Ytterligare en utmaning är att konsekvensutredningar inte alltid används i samband med utformningen av ett förslag eller ett beslut. Exempelvis tas konsekvensutredningar i statliga utredningar ofta fram sent i processen, när utredaren

redan hunnit landa i ett förslag, snarare än som ett verktyg för att välja den mest ändamålsenliga åtgärden.¹⁷

Det konstateras även att det är komplicerat, och förenat med stor osäkerhet, att ta fram konsekvensutredningar som allsidigt belyser vilka konsekvenser för samhället en eller flera åtgärder kan få. För närvarande saknas ett ändamålsenligt stöd till de som gör en konsekvensutredning.

Den föreslagna konsekvensförordningen innehåller nya och tydligare krav på vad konsekvensutredningar ska innehålla. Syftet är bland annat att säkerställa att konsekvensutredningar påbörjas tidigt och att de blir en integrerad del i processen med att ta fram förslag till lagstiftning. Genom den nya regleringen uppställs vidare krav på att utvärdering och uppföljning ska planeras redan när en åtgärd utformas. Det blir även tydligare att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter. Det tydliggörs också att konsekvensutredningar ska utgå från ett helhetsperspektiv, där konsekvenser för samhällets aktörer beskrivs och beräknas. Enligt förslaget tas skyldigheten att titta på konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bort.

För att leva upp till de nya kraven lämnas även förslag om att vissa statliga myndigheter ska bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning gällande konsekvensutredningar. ESV föreslås få i uppgift att koordinera detta arbete. En central del i verkets arbete blir att tillhandahålla vägledning om vilka samhällsområden som bör beaktas i en konsekvensutredning och hur omfattade en konsekvensutredning bör vara i olika fall.¹⁸

Våra förslag kan behöva justeras

Den generella inriktningen i promemorian ovan är att få mer enhetliga och bättre konsekvensutredningar, och att väsentligt hålla ner särperspektiven i regleringen. Om regeringen går vidare med förslagen i Ds 2022:22 är frågan om det finns utrymme för att inkludera vårt föreslagna perspektiv som ett nytt särperspektiv i konsekvensutredning vid regelgivning. Det bör framhållas att det lämnade för-

¹⁷ *Bättre konsekvensutredningar*, Ds 2022:22, s. 9 f.

¹⁸ Ds 2022:22, s. 9 f.

slaget om ny konsekvensförordning i Ds 2022:22 och det pågående arbetet med att uppdatera kommittéhandboken kan komma att få betydelse för våra förslag i denna del.

Även om bakgrunden till och huvudsyftet med den nya konsekvensförordningen är att förbättra kvalitén på konsekvensutredningar generellt, finns det inget uttryckligt reglerat kring välfärdssystemen, inte ens gällande brottslighet och brottsförebyggande arbete generellt. Vi har vissa farhågor när det gäller att ta bort uttrycklig reglering kring vilka perspektiv som särskilt bör beaktas och på vilket sätt sådana perspektiv ska beaktas vid konsekvensutredning vid regelgivning. Vi har dock förståelse för en sådan tanke och att den kan vara bra om det avsedda syftet ska uppnås i praktiken. Som vi dock har bedömt ovan menar vi att befintlig reglering inte är tillräcklig och att det finns stora brister och utmaningar gällande regelgivning inom välfärdssystemen. Vår utgångspunkt är därför, som i många av våra förslag, att det behövs uttrycklig reglering av detta perspektiv. Vi behöver dock förhålla oss till det faktum att Ds 2022:22 har en annan utgångspunkt.

I Ds 2022:22 föreslås att ESV ska tillhandahålla vägledning om vilka samhällsområden som bör beaktas i en konsekvensutredning och hur omfattade en konsekvensutredning bör vara i olika fall. ESV ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av den föreslagna förordningen. Vi har, utifrån befintlig reglering om konsekvensutredning vid regelgivning, bedömt att ESV bör vara den myndighet som ska ge vägledning i hur enkla regler inom välfärdssystemen med motståndskraft mot välfärdsbrott bör tas fram och se ut. Vår bedömning är därför att våra förslag i denna del ligger i linje med förslagen om ESV i Ds 2022:22.

En invändning som skulle kunna riktas mot våra förslag i denna del är att en explicit reglering genom andra förordningar med innebörden att en ny särreglering av vilka perspektiv som bör granskas i framtida konsekvensanalyser, skulle kunna motverka syftet med förslagen i Ds 2022:22. Om vår särreglering i föreslagen förordning om konsekvensutredning vid regelgivning inte skulle vara i enlighet med den förenkling och minskad uttrycklig särreglering som föreslås i promemorian, bör våra förslag i avsnitt 8.2 modifieras. Det skulle kunna göras genom att ESV får i uppgift att ge vägledning och stöd i utformningen av robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen och i sådana konsekvensanalyser. En sådan ordning skulle antingen regleras i ESV:s instruktion enligt våra förslag med vissa modifier-

ingar, alternativt regleras i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Med utgångspunkt i förslagen i Ds 2022:22 skulle även ett alternativ vara för regeringen att ge den myndighet som får i uppdrag att särskilt utvärdera arbetet med konsekvensutredningar att särskilt beakta om ESV:s stöd och vägledning vid konsekvensanalyser har resulterat i att konsekvensanalyserna som rör välfärdssystemen har beaktat behovet av robusta och enkla regelverk inom välfärdssystemen.

Oavsett regleringsform bör andemeningen vara att den kunskap som finns och den som kommer att fortsättas byggas upp om orsaker och risker till bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen, behöver samlas i en kunskapsbank som bör styra och stödja regelgivare i att ta fram enkla och robusta regelverk.

Särskilt om Rådet mot välfärdsbrott

Den generella inriktning som förslaget i Ds 2022:22 har är att minska särreglering i förordningarna om konsekvensutredningar i syfte att de ska bli mer heltäckande, ändamålsenliga och bättre än i dag. Regelrådet föreslås inte, såvitt framgår, tas bort eller förändras. I promemorian påtalas problemen med att Regelrådet, som enda granskningsorgan för konsekvensutredningar, endast granskar utredningar med konsekvenser för företag. Slutsatsen var dock att frågan om ett utökat granskningsförfarande, oavsett om det skulle bildas ett nytt råd eller om Regelrådets nuvarande verksamhet skulle få ett bredare uppdrag, skulle behöva en fördjupad utredning och analys som inte kunde göras inom ramen för Ds 2022:22. Vi bedömer oaktat vad som händer med den promemorian, att det finns goda argument för att införa och reglera en motsvarande funktion, Rådet mot välfärdsbrott, med syfte att särskilt granska och beakta välfärdssystemen vid konsekvensutredning vid regelgivning. Även om det i denna del också kan finnas behov eller önskemål av att modifiera det förslag som vi lämnar om Rådet mot välfärdsbrott, bedömer vi, hur man än väljer att reglera och konstruera en sådan gransknings- och stödfunktion, att behovet och vinsterna av en sådan funktion kommer att kvarstå.

8.3 Befintliga regelverk behöver stärkas

I avsnitt 8.2 har vi lämnat förslag med huvudsyfte att vid framtida regelgivning, antingen vid framtagandet av nya eller ändrade regler inom välfärdssystemen, säkerställa att regelverken är robusta mot välfärdsbrott och enkla att förstå och tillämpa. Vår kartläggning visar att även befintliga regelverk har brister och inte är ändamålsenliga i detta hänseende. Vi bedömer att det finns behov av att vidta vissa åtgärder både på lång och kort sikt, för att stärka befintliga regelverk inom välfärdssystemen. Några konkreta förslag som vi menar bör vidtas på kort sikt gällande vissa beslutande aktörers möjligheter att inhämta uppgifter behandlas i kapitel 9. I detta avsnitt överväger vi förslag som vi menar bör vidtas på längre sikt.

8.3.1 Befintliga regelverk bör bli robusta och enkla

Bedömning: Delar av de regelverk som styr välfärdssystemen är inte ändamålsenliga. Befintliga regelverk behöver ses över utifrån perspektivet robusta mot brott och enkla att förstå och tillämpa. Det gäller främst de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som kommunerna och Migrationsverket administrerar. Även för övriga system finns det behov av en översyn, men där är problematiken mer enhetlig.

Skälen för bedömningen

Befintliga regelverk behöver stärkas

Vi har i vår kartläggning (kapitel 4–6) konstaterat att befintliga regelverk som styr de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen inte är ändamålsenliga. Utmaningarna är bland annat att regelverken och deras utformning inte är enhetliga, trots att flera förmåner och stöd har samma syften och uppbyggnad. Det finns god kunskap om bristerna i utformningen av regelverken men regeländringar har inte vidtagits i tillräcklig mån för att åtgärda bristerna. Flera regelförbättringsförslag har visserligen lämnats och även genomförts, men har bestått i att göra enstaka ändringar i enskilda regelverk, förmåns- eller stödsystem, i stället för att göra en övergripande helhetsöversyn.

Många regler är föråldrade och framtagna utifrån andra förutsättningar och har exempelvis inte setts över till följd av den digitala utvecklingen. Ett annat exempel är registerlagstiftningen som i flera delar inte har ändrats i den takt som varit nödvändig, för att följa andra ändringar i regelverken och andra behov som har uppkommit hos de beslutande aktörerna. Det har i sin tur lett till att regelverken är svåröverskådliga och att regleringen skiljer sig åt mellan olika förmåner och stöd. Det finns därför behov av en ambitionshöjning inom välfärdssystemen för att se över befintliga regelverk och komma till rätta med utmaningarna.

Det skulle kunna argumenteras för att den bästa åtgärden i denna del hade varit att göra en genomgripande översyn av i stort sett samtliga förmåns- och stödregelverk inom välfärdssystemen. Att börja från grunden hade kunnat ge förutsättningar för att rita upp enhetliga, enkla och robusta regelverk. Genom en sådan grundlig översyn hade det varit möjligt att se över enhetligheten både inom ett och samma stöd- eller förmånssystem och i välfärdssystemen som helhet. Det är finns dock behov av att börja med mindre omfattande steg i en sådan riktning. Vi bedömer utifrån vår kartläggning att det finns flera olika angreppssätt som sådana mindre steg skulle kunna utgå ifrån, när det handlar om vilka regelverk eller system som man bör börja med och utifrån vilka perspektiv. Nedan behandlar vi några exempel på sådana angreppssätt.

Exempel på särskilda system eller regelverk som kan behöva utredas i särskild ordning

I samband med vår kartläggning och utredning har det i flera sammanhang lyfts att regleringen av de förmåner och stöd som ingår i bidragsbrottslagen och som kommunerna administrerar har stora brister. Ett exempel är att regleringen inte innehåller någon skyldighet för enskilda att anmäla ändrade förhållanden. Det kan anses anmärkningsvärt när det gäller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) eftersom det innebär att assistansersättning som Försäkringskassan beslutar om enligt socialförsäkringsbalken har sådan reglering, medan kommunernas ansvar för sådant stöd saknar motsvarande reglering.

Det finns inte heller tillräckliga utredningsbefogenheter eller uppgiftsskyldigheter som möjliggör att kommuner har rätt att ta del av vissa uppgifter om enskilda från andra aktörer än den sökande. Vissa

beslutande aktörer har betydligt större utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter i liknande behov av underlag, för att kunna säkerställa att rätt ersättning beviljas rätt person eller företag. Vi vill framhålla att samtliga dessa behov som kommunerna har lyft fram är viktiga. Det är behov som har lyfts tidigare, men som av olika anledningar har fått stå tillbaka för översyn och ändringar i andra beslutande aktörers lagstiftning. Vi bedömer att kommunernas behov i dessa delar bör utredas i ett särskilt sammanhang, eftersom de föranleder en rad komplicerade frågeställningar som exempelvis socialtjänstlagens konstruktion, socialtjänstsekretessen och förhållanden till befintlig SSBTEK-lösning.¹⁹

När det gäller Migrationsverket och bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som omfattas av bidragsbrottslagen, har vi också sett liknande utmaningar. Det finns inte möjlighet att ställa återkrav för felaktigt utbetalt bistånd och utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter saknas. Migrationsverket är en av de myndigheter som anmäler minst antal bidragsbrott och har utmaningar i sin hantering av felaktiga utbetalningar generellt. Även om myndighetens utbetalningar av bistånd till asylsökande är förhållandevis låga, kan det finnas goda skäl till att ändå prioritera en översyn av regelverket. Det är viktigt att ha i åtanke att Migrationsverket och bistånd till asylsökande är den första kontakt med de svenska välfärdsystemen som asylsökanden har. Om det då inte är tydligt reglerat vilka rättigheter och skyldigheter enskilda har, är risken påtaglig att bilden av hur systemen ska uppfattas kan bli skev. Det kan få konsekvenser för den enskildes fortsatta kontakt med välfärdssystemen.

I övriga system finns det många likheter i vad systemen har för syften, uppbyggnad samt utformningen av villkor. Exempelvis finns det flera sådana grupper av förmåner och grupper av stöd som olika myndigheter administrerar. Det kan exempelvis handla om förmåner och stöd där inkomster och utgifter utgör villkor, men där villkoren är utformade på olika sätt. I vissa fall är villkoret uppskattning av framtida inkomster medan i andra fall historiska inkomster. Det kan också handla om krav på frånvaro eller nedsatt förmåga som i vissa fall enskilda själva ska intyga, medan i andra fall en arbetsgivare eller annan aktör rapporterar in direkt. Trots systemens liknande syften och upp-

¹⁹ SSBTEK är en förkortning av sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer.

byggnad, skiljer sig alltså utformningen av vissa materiella villkor åt och framför allt utredningsbefogenheterna, uppgiftsskyldigheterna samt möjligheterna att använda personuppgifter för kontrolländamål, se närmare avsnitt 4.5.3 och 6.2.2. Det kan i vissa fall finnas goda skäl till att det skiljer sig åt, men som vi har sett i vår kartläggning finns flera sådana obefogade eller i vart fall oklara skillnader. En av de stora utmaningarna finns i de svåröverskådliga och omfattande regelverken inom välfärdssystemen som vid regelgivning medför behov av en mängd ändringar för att åstadkomma exempelvis enhetliga utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter. En möjlig lösning som bör övervägas kan vara att ta fram en enhetlig reglering för här aktuella välfärdssystem. Förvaltningslagen gäller för samtliga aktörer som administrerar de stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Det kan finnas skäl att överväga om inte specifika utredningsbefogenheter, uppgiftsskyldigheter och möjligheter att behandla personuppgifter för kontrolländamål på liknande sätt kan samlas i en och samma reglering.

Kunskapen, principerna och utgångspunkterna i tillsatta utredningar bör vara desamma som vid regelgivning inom området

Som framgått i avsnitt 8.2.2 och 8.2.3 finns mycket kunskap att ta tillvara och använda när man ser över befintliga regelverk. Vi har i avsnitten nämnt några principer och utgångspunkter som på samma sätt som vid framtida regelgivning, bör kunna verka som utgångspunkter vid analys av vilka befintliga regelverk som behöver ses över och ska prioriteras. Det kan till exempel handla om att överväga förslag om att villkoren för rätten till en förmån eller ett stöd och dess storlek så långt som möjligt baseras på uppgifter som kan hämtas in, eller kontrolleras mot en tillförlitlig källa. Andra områden som skulle kunna övervägas är stärkta möjligheter att inhämta uppgifter från privata aktörer och att ändra regelverkens utformning genom att ersättnings storlek i större utsträckning baseras på historiska inkomster (från de månatliga arbetsgivardeklarationerna), i stället för på uppskattade framtida inkomster.

Oavsett vilken inriktning man väljer och hur stor ambitionshöjning man är beredd att ha för att stärka befintliga regelverk, menar vi att huvudsaken är att man börjar. En sådan lämplig början kan vara att utgå från de omfattningsstudier och identifierade delrisker som finns tillgängliga och där metoder och uppskattningar är tillförlitliga.

8.3.2 Det bör tillsättas flera utredningar för att se över befintliga stöd- och förmånssystem

Förslag: Regeringen bör i särskild ordning tillsätta en eller flera utredningar med syfte att se över vissa av välfärdssystemens regelverk. Utredningarna bör överväga och lämna förslag om regel förbättringar i syfte att regelverken ska bli mer enhetliga, enkla och robusta mot brott. Förslagen bör stärka möjligheterna till att förebygga och motverka välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Utredningarna bör som utgångspunkt tillsättas med särskilt fokus på förmåns- och stödssystem där det finns tillförlitliga skattningar av omfattande felaktiga utbetalningar som orsakas av sökande och där orsakerna till detta är klarlagt.

Skälen för förslaget

Flera utredningar behöver tillsättas utifrån olika perspektiv

Mot bakgrund av de överväganden som vi gjort i avsnitt 8.3.1 bör regeringen i särskild ordning tillsätta en eller flera utredningar med syfte att se över vissa av välfärdssystemens regelverk. Utredningarna bör överväga och lämna förslag om regelförbättringar i syfte att regelverken ska bli mer enhetliga, enkla och robusta mot välfärdsbrott. Utredningarna bör som utgångspunkt tillsättas med särskilt fokus på förmåns- och stödssystem utifrån omfattningsstudier och riskanalyser.

Vår kartläggning visar att det inte bara finns kunskap om orsakerna till bidragsbrott och felaktiga utbetalningar utan även uppgifter om vilka förmåns- och stödssystem som är mest utsatta. Även kunskap om på vilka sätt dessa förmånssystem är utsatta finns, det vill säga orsakerna till brottsligheten och felaktiga utbetalningar. Utifrån omfattningsstudierna (se avsnitt 4.3.3 och 6.2.2) har vi valt att dela in dessa system i olika prioriteringsgrupper som kan utgöra uppdelning i utredningar. Uppdelningen är gjord utifrån vilka prioriterade system som ändringar av befintliga regler bör genomföras för och vilka åtgärder som lämpligen bör föreslås för var och en av grupperna.

System där stora belopp betalas ut felaktigt och som har relativt hög andel misstänkta avsiktliga fel

Sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och bostadsbidrag ingår i den grupp där stora belopp betalas ut felaktigt och där andelen misstänkta avsiktliga fel är stort. Utifrån denna grupp finns flera gemensamma presenterade delrisker till de avsiktliga felen. Det handlar om arbete trots förmån, felaktiga inkomstuppgifter samt vistelse eller bosättning utomlands. Det innebär att om man önskar vidta åtgärder med denna prioriteringsgrupp som utgångspunkt, bör det i första hand handla om att se över sådana villkor och utformningen av dem i dessa system.

Villkor som bygger på inkomstuppgifter är exempelvis ett förhållandevis enkelt villkor som kan och bör utformas på så sätt att det är enhetligt formulerat inom samtliga aktuella förmåns- och stödsystem. Som utgångspunkt bör det då handla om inkomstuppgifter som kan kontrolleras, vidimeras och hämtas in digitalt. Arbete trots förmån är också ett villkor som förhållandevis enkelt bör kunna utformas på ett sådant enhetligt sätt att det kan kontrolleras och vidimeras hos exempelvis en arbetsgivare eller Skatteverket.

När det däremot gäller bosättning eller vistelse utomlands är det ett mer svårhanterligt villkor. Det finns i detta fall inget tydligt avgränsat fastställbart förhållande som kan kontrolleras eller vidimeras, på sätt som exempelvis en inkomst kan. Frågan om en person är bosatt i Sverige eller inte, alternativt har vistats utomlands så pass längre att han eller hon inte längre har rätt till en förmån eller ett stöd av den anledningen, är en bedömning som ska göras i varje enskilt fall utifrån en rad omständigheter. Bedömningen kan utgå från uppgifter som exempelvis folkbokföring, fasta och tillfälliga boenden i Sverige och det andra landet, var familjen bor och vistas med mera. Här kan behövas mer djupgående överväganden kring ett sådant villkor och dess befintliga utformning. En möjlighet skulle kunna vara att modifiera utformningen av villkoret till att utgå från något mer verifierbart eller kontrollerbart. En annan möjlig lösning som har lyfts av tillfrågade aktörer skulle kunna vara möjligheter att kontrollera enskilda it-adresser och kontoutdrag. Ett alternativ vore därmed att införa mer långtgående utredningsbefogenheter för de beslutande aktörerna för att kunna motverka dessa felaktigheter.

Oavsett vilken lösning som kan anses vara den mest tilltalande bör regelverken ses över inom dessa system utifrån en helhet, där målet bör vara att skapa regler som är enhetliga, enkla och robusta mot välfärdsbrott. System med liknande syften eller villkor bör så långt det är möjligt vara enhetligt utformade utifrån dessa parametrar.

System med brottsupplägg som utifrån lägesbilden verkar särskilt systemhotande och där företag ofta är inblandade

I den andra prioriteringsgruppen ingår stöden assistansersättning, lönebidrag och nystartsjobb. Gemensamt för dessa stöd är att de avser en person men i regel betalas ut till ett företag. Insynen för den beslutande myndigheten är begränsad till följd av hur stöden är utformade, och möjligheten för en oseriös aktör att få ut mycket stora belopp på felaktiga grunder är påtaglig. I denna prioriteringsgrupp bedömer vi att det är svårare utifrån befintlig lägesbild och underlag att ge några konkreta förslag till vad som bör göras.

De problem med felaktiga utbetalningar som finns inom dessa stöd kan inte enbart som vi bedömer det lösas genom skarpare verktyg till beslutande aktörer, utan här spelar även faktorer som tillståndsprövning, tillsyn, bolagsregistrering och revisorsplikt stor roll. Förmodligen finns det också fler stöd som är drabbade av denna brottslighet men som inte ingår i de välfärdssystem som vi har tittat på inom ramen för denna utredning. Som exempel kan nämnas andra statliga stöd som inte omfattas av bidragsbrottslagen, angrepp mot kommuner och regioner vid exempelvis upphandling eller liknande. Det kan därmed finnas anledning att titta bredare och delvis utifrån en annan synvinkel på dessa stöd och brottsliga angrepp mot dem. I betänkandet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, SOU 2023:34, som överlämnades i juni 2023, föreslås vissa åtgärder mot oseriösa företag som utnyttjar välfärdssystemen, som det kan finnas anledning att analysera och förhålla sig till.

System som genererar stora felaktiga utbetalade belopp men där det saknas uppgifter om andelen misstänkta avsiktliga fel

I denna tredje prioriteringsgrupp ingår stödet lönebidrag och förmånerna studiemedel i Sverige och bostadstillägg. Eftersom det saknas uppgifter om vilka delrisker som finns inom dessa system föreslår vi en fördjupad studie och skattning av misstänkta avsiktliga fel och orsakerna till felen inom dessa system.

Utifrån den övriga information och kunskap som vi fått i vår kartläggning och lägesbild är det mycket som talar för att orsakerna till felen inom dessa system i mångt och mycket handlar om de vanligaste delriskerna som har redogjorts för ovan. Bostadstillägg för pensionärer är exempelvis till sin utformning lik bostadsbidrag och eftersom det finns flera gemensamma nämnare i dess utformning, talar mycket för att det är fråga om samma orsaker till och risker för avsiktliga fel. Detsamma gäller även studiemedel i Sverige som också utgår från villkor som om någon studerar studerande eller inte, storlek på eventuell inkomst och liknande. När det gäller lönebidrag, som också ingår i prioriteringsgrupp två ovan, finns som beskrivs där viss kunskap. Därmed kan åtgärder som vidtas i syfte att förebygga och motverka avsiktliga fel utifrån de två första prioriteringsgrupperna även förväntas få positiva konsekvenser för dessa system. Det kan även hända att de beslutande aktörerna utifrån det uppdrag som vi föreslår i avsnitt 8.3.3 kan bidra med mer information till regeringen som gör att denna prioriteringsgrupp kan ingå i framtida utredningar.

8.3.3 De beslutande myndigheterna bör sammanställa underlag med behov

Bedömning: Regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att lämna underlag till behov av sådana utredningar som bör tillsättas med syfte att stärka regelverken mot välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar.

Uppdraget bör lämnas och påbörjas så snart som möjligt.

Regeringen bör också överväga att ge IAF och IVO i uppdrag att ta fram sådana behov av regelförbättringar inom de regelverk som kommuner och arbetslöshetskassor administrerar.

Skälen för bedömningen: Det som sagts ovan handlar om att prioritera vissa system och risker vid tillsättandet av nya utredningar. Detta med syfte att stärka befintliga regelverk och göra dem enhetliga, enkla och robusta mot välfärdsbrott. För att regeringen ska ha rätt förutsättningar för att tillsätta sådana utredningar och formulera kommittédirektiv, kan det finnas behov av annat underlag än det som finns i omfattningsstudier och myndigheternas riskanalyser. Det kan till exempel finnas fler system eller risker som bör ingå i regeringens överväganden om vidden och avgränsningar av sådana utredningar.

Som vi har sett i kartläggningen är det de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som har god kännedom om problemen i regelverkens konstruktion och var problemen är återkommande. Omfattningsstudierna och riskanalyserna har inte omfattat alla system eller delar, samt är i vissa delar mer osäkra än andra. På samma sätt finns liknande förmåner, stöd och/eller villkor där samma risker inte lyfts, vilket dock mest troligt borde finnas. För att uppnå den enhetlighet i regelverkens konstruktion som vi menar är avgörande, är det viktigt att sådana delar kommer fram vid en behovsinventering. Kartläggningen och kunskapen om sådana förmåner, stöd och villkor bör finnas redan vid tillsättandet av utredningar och framtagandet av direktiv, även om man sedan väljer att inte utreda och åtgärda allt samtidigt. Det är dock viktig kunskap som kan behövas för att prioritera rätt och uppnå enhetliga, enkla och robusta regelverk över tid. Det bör därför ankomma på de beslutande myndigheterna, IAF och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att inkomma med underlag till behov av sådana regelförbättringar som avses i avsnitt 8.3.2. Regeringsuppdraget bör omfatta att identifiera inom vilka förmåner eller stöd och då särskilt vilka uttryckliga bestämmelser eller konstruktion i övrigt som är problematiska i bemärkelsen att de medför risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott (inte robusta mot brott eller enkla). Inventeringen bör göras utifrån redan befintliga omfattningsstudier, riskanalyser och annan kunskap som myndigheterna besitter. Här kan uppgifter om vilka behov av ändrade regler som finns och hur stora behoven är vara intressanta. Man kan också behöva titta på varför det finns behov av ändrade regler och vad konsekvenserna blir om behoven inte tillgodoses. Regeringen bör närmare specificera i regeringsuppdraget vilket underlag som de beslutande myndigheterna, IAF och IVO bör inkomma med. Att de beslutande myndigheterna, IAF och IVO bistår med kompletterande underlag

förväntas ge regeringen goda möjligheter att tillsätta utredningar som på ett ändamålsenligt sätt kan bidra till att det tas fram robusta och enkla regelverk. Det kommer att starkt bidra till den ambitionshöjning som vi menar behövs för att komma till rätta med välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar.

Ett alternativ till vår bedömning i denna del skulle kunna vara att ge myndigheterna i uppdrag i regleringsbrevet för 2024 att tala om för regeringen vilka regeländringar de ser behov av utifrån resultatet av de nyligen genomförda omfattningsstudierna.

8.4 Regeringskansliet behöver ha resurser för att hantera förslag om regelförbättringar

Bedömning: Regeringskansliet behöver ha dedikerade resurser för att skyndsamt, samordnat och effektivt kunna hantera förslag om regelförbättringar som kan förhindra brott riktade mot de välfärds-system som omfattas av bidragsbrottslagen.

Finansdepartementet bör ha en funktion för samordning inom Regeringskansliet. Funktionen bör ha en sammanhållen bild av aviserade behov av regelförbättringar och i vilken mån arbetet med dessa kan behöva samordnas. Funktionen bör också ingå i gemensambereidningen av direktiv till nya utredningar och författningsförslag som är kopplade till välfärdssystemens regelverk.

Skälen för bedömningen

En samordnande funktion bör inrättas inom Regeringskansliet

Våra förslag i avsnitt 8.2–8.3 handlar om att vid regelgivning som avser välfärdssystemen säkerställa att reglerna blir enhetliga, enkla och robusta mot brott och felaktigheter hållbart över tid. Genom våra förslag, blir det tydligt för kommittéer, departement, myndigheter och andra som arbetar med regelgivning och regelförbättring hur regelgivningsarbete ska bedrivas. Eftersom brott mot välfärdssystemen är en fråga som spänner över flera olika politikområden och departement, ställs även särskilda krav på samordning inom Regerings-

kansliet, för att ta om hand regelgivningsförslag som berör flera aktörer eller där regelgivning bör ha ett systemövergripande perspektiv.

Vår kartläggning visar att de beslutande aktörerna har en relativ tydlig bild av vilka åtgärder som behöver vidtas för att stärka regelverken så att dessa skyddar välfärdssystemen mot brottsliga angrepp. Flera beslutande myndigheter har också lämnat in hemställningar om regelförbättringar till Regeringskansliet. Berörda myndigheter har till oss framfört att man till exempel upplever att de olika departementen som berörs inte är samordnade, vilket försvårar genomförandet av regeländringar som myndigheter föreslår. Det ställer krav på myndigheterna att involvera flera departement och förlänger processen för att hantera lagförslag som många gånger är avgörande för att myndigheter ska kunna förebygga och bekämpa brottsligheten. Den långa beredningstiden kan också bero på att det finns brister i underlag och förslag, eller på att det brister i tid, resurser och samordning inom och mellan departementen.

Brottsuppläggen som riktas mot välfärdssystemen är i hög grad inriktade på svagheter som finns i regelverkens konstruktion. Vissa förmåner och stöd är mer drabbade av brott än andra. När åtgärder vidtas, hittar brottsligheten nya vägar och andra brottsupplägg uppstår. Det behövs därför en ständigt pågående och skyndsamt utveckling av regelverken för att förhindra att välfärdssystemen utsätts för brottsliga angrepp. De beslutande aktörerna behöver tydliggöra vilka regelförändringar som bör komma till stånd och vilka förväntade effekter sådana ändringar kan leda till. För att undvika långa beredningstider bör den mottagande organisationen, Regeringskansliet, i sin tur avsätta resurser som skyndsamt och effektivt kan hantera och bereda förslag som kan förhindra brott mot välfärdssystemen.

Vi bedömer att det behövs en ökad samordning inom Regeringskansliet av frågor som avser välfärdssystemens regelverk. Utformningen av välfärdssystemen är splittrad med många inblandade beslutande aktörer. Samtidigt är grunden i regelverken och många frågor gemensamma och det finns behov av att regelverken ses över och att förslag införs samlat. Ett sådant exempel är de beslutande myndigheternas möjlighet till att inhämta uppgifter från andra myndigheter eller aktörer (se kapitel 9). Sådana behov har av de beslutande myndigheter framförts till regeringen och förändringar har genomförts i varierande grad. Det har lett till att vissa beslutande myndigheter har fått verktyg som andra inte har tillgång till. Lösningarna kan riskera

att utformas på olika sätt när det inte arbetas samlat med dessa frågor. Även om framställan rör en enskild beslutande aktör, bör det vid regelgivning övervägas om det finns beröringspunkter med andra aktörer.

Det finns även andra skäl till att inom Regeringskansliet stärka processen för och samordningen av regelförändringar och öka kunskapen om regelverkens betydelse för att förhindra brott riktade mot välfärdssystemen. Under senare år har vårt samhälle ställts inför flera olika utmaningar i form av pandemier och krig. Det ställer särskilda krav på att kunna hantera och arbeta fram regelförslag under stor tidspress. Ett sätt att säkerställa att även nya förmåner och regelverk som tas fram under extraordinära former är enkla och robusta är att införa den granskningsfunktion, Rådet mot välfärdsbrott, som vi föreslagit (se avsnitt 8.2.7). Kunskapen om riskerna med och svagheter i regelverkens konstruktion bör samtidigt utvecklas ytterligare inom Regeringskansliet.

Det bör därför inrättas en särskild funktion inom Regeringskansliet som, utan att inkräkta på departementens ansvarsområden, över tid och varaktigt kan ansvara för samordning inom Regeringskansliet och stöd i arbetet för att säkerställa enkla och robusta regelverk av välfärdssystemen. En sådan funktion signalerar att frågan om brott riktade mot välfärdssystemen har en hög politisk prioritet, ökar kunskapen om vikten av att utforma enkla och robusta regelverk och kan bidra till att departementsöverskridande frågor inte faller mellan stolarna.

Funktionens syfte

Syftet med funktionen bör vara att säkerställa samordnad hantering av regelgivningsförslag avseende välfärdssystemen i de fall sådana berör flera aktörer eller har systemövergripande perspektiv. Funktionen bör ha en aktuell och sammanhållen bild av aviserade behov av regelförändringar och i vilken mån dessa kan behöva samordnas. Den bör också ingå i gemensamberedningen av direktiv till nya utredningar som kan innebära förslag om robusta och enkla regelverk kopplade till välfärdssystemen och av lagstiftningsförslag som ska överlämnas till riksdagen för behandling.

Samordningen ska inte ingripa eller ersätta ordinarie beredningsstrukturer. Det är även viktigt att myndighetsstyrningen fortsatt bör

följa den rådande ansvarsfördelningen och med befintliga styrverktyg. Detta för att regeringens styrning ska kunna utgå från myndigheternas olika förutsättningar och ge dessa möjlighet att arbeta långsiktigt. Däremot bör det föras en nära dialog och finnas ett samarbete mellan departementen och samordningsfunktionen för att ta tillvara varandras expertis och kunskap och öka förståelsen för hur brott riktade mot välfärdssystemen kan förhindras inom olika verksamhetsområden.

Ett exempel på ett sådant samarbete som bör eftersträvas är det som genomförts internt inom Regeringskansliet med anledning av regeringens arbete med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i alla beslut, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som deltar i beslutsfattandet för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Alla statsråd ansvarar för jämställdhet inom sina respektive politikområden. Huvudmän ansvarar för att jämställdhet integreras i verksamhetens processer och att det beaktas i underlag som lämnas till den politiska ledningen. Jämställdhetsministern har ett samordningsansvar för att regeringens jämställdhetspolitiska mål uppnås och ansvarar för att arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet samordnas, följs upp och utvärderas. Vid Arbetsmarknadsdepartementet finns en enhet som ansvarar för frågor och ärenden om samordning och utveckling av jämställdhetspolitiska frågor.

Funktionen bör inrättas under Finansdepartementet och regleras i arbetsordningen

Finansdepartementet ansvarar för den allmänna förvaltningen och redovisningen av statsmedlen samt den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. Samordningen av myndigheternas arbete i enlighet med förordning om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen genomförs av ESV. Vi har föreslagit att samordningen ska utökas till att omfatta de beslutande aktörernas brottsförebyggande arbete och att Rådet mot välfärdsbrott ska inrättas vid ESV (se avsnitt 7.10 och 8.2.7). ESV lämnar årligen till Finansdepartementet en samlad lägesbeskrivning av vilket arbete berörda myndigheter och aktörer har bedrivit för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Vi bedömer att den samlade kunskapen om korrekta utbetalningar, gemensamma lägesbilder över brottslighet riktad mot välfärdssystemen och kunskap om regelverkens konstruk-

tion, precis som den samlas inom ESV, bör ha en gemensam mottagande funktion i Regeringskansliet.

Inom Finansdepartementet finns sedan 2021 en funktion för samordning av Regeringskansliets arbete mot felaktiga utbetalningar från och brott mot offentliga stödsystem. Funktionen håller i en interdepartemental arbetsgrupp mot felaktiga utbetalningar där flertalet departement är representerade. Funktionen ansvarar bland annat för regeringens uppföljning av målet att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska och fel ska motverkas.²⁰ Funktionen ansvarar också för förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, den återrapportering som ESV lämnar till regeringen i enlighet med denna förordning och de uppdrag och återrapporteringskrav som lämnas till ESV med utgångspunkt i förordningen. Därutöver ansvarar funktionen för vissa ärenden som är system-, myndighets- och departementsövergripande, till exempel inrättande av Utbetalningsmyndigheten och förslaget om utökad informationsutbyte i *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13.

Genom ett ansvar för till exempel förslag om utökad informationsutbyte har funktionen en viss övergripande helhetssyn över behovet av regeländringar motsvarande det som vi bedömer är nödvändigt. Vi kan dock notera att funktionens arbete med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och de regelverk som omfattas av bidragsbrottslagen inte är reglerat i Finansdepartementets arbetsordning. Funktionen har inte heller ett tydligt uttalat samordningsansvar som det finns på jämställdhetsområdet. I och med att det brottsförebyggande arbetet avser såväl yttre som inre påverkan på myndigheterna (se kapitel 2), kan en placering vid andra funktioner med mer övergripande ansvar för god förvaltningskultur och korruption övervägas.

Vår bedömning är att samordningsfunktionen bör placeras inom Finansdepartementet. Funktionen uppgifter bör regleras i Finansdepartementets arbetsordning. Det bör vara upp till det ansvariga departement att besluta var funktionen ska placeras utifrån vad som bedöms vara bäst för verksamheten. I övrigt bör en ansvarsfördelning motsvarande den som gäller för jämställdhetspolitiken eftersträvas.

Det finns andra tvärspektoriella frågor som har anknytning till brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Dessa är bland annat det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet och mot arbets-

²⁰ Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1 utg.omr. 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

livskriminalitet. I dessa ingår välfärdsbrott som en del av samarbetet.²¹ Brottslighet riktad mot välfärdssystemen har olika karaktär. Den kan handla om gärningspersoner som begår brott vid enstaka tillfällen, andra som mer systematiskt utnyttjar systemen eller brott utförda av grovt kriminella. Den senare brottsligheten är, om den fortsätter att utvecklas och bli mer omfattande, ett stort hot mot välfärdssystemen och de demokratiska värdena och bör fortsatt ingå i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Inom Regeringskansliet bör frågan hanteras i de omarbetade nationella strategier mot den organiserade brottsligheten som regeringen har aviserat. Samråd bör dock äga rum med den samordningsfunktionen vi föreslår inom Finansdepartementet.

²¹ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/01/nya-atgarder-mot-de-kriminella-gangen/. Hämtat 2023-07-20.

DEL III

Stärka kontrollen och öka upptäcktsrisken

9 Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning

9.1 Inledning

Tillgången till både tillräckliga och korrekta uppgifter är en av de viktigaste förutsättningarna för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna kontrollera att förmåner och stöd beslutas och betalas ut enligt gällande regelverk. Att säkra en sådan tillgång till uppgifter är en mycket viktig förutsättning för att kunna förebygga, utreda och lagföra bidragsbrott på ett effektivt sätt.

Som vi har konstaterat i kartläggningen i kapitel 4 och analysen i kapitel 6 är den främsta orsaken till bidragsbrott och felaktiga utbetalningar att enskilda lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden på föreskrivet sätt. I omfattningsstudier uppskattades att ungefär 14,6 miljarder kronor betalades ut felaktigt under år 2021. Oriktiga uppgifter från de sökande bedömdes orsaka 90 procent av det totala skattade beloppet.¹ Vi har därför i kapitel 8 framhållit att konstruktionen av regelverken som styr de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) behöver ses över i grunden.

Regelverken och dess villkor bör i den mån det bedöms möjligt, inte grundas på uppgifter som den enskilde själv lämnar. I stället bör de grundas på sådana verifierade uppgifter som kan inhämtas från en säkrare källa, exempelvis från en annan myndighet. För att åstadkomma det krävs en omfattande översyn av befintliga regelverk, som dock inte förväntas kunna genomföras inom en snar framtid, utan kommer att ta lång tid. För att minska och motverka läckagen från välfärdssystemen kan därför vissa specifika behov av utökad uppgiftsinhämtning

¹ Ekonomistyrningsverket (ESV), 2023, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, s. 27.

behöva åtgärdas mer omgående. Sådana behov och möjligheter till utökad uppgiftsinhämtning överväger vi i detta kapitel.

Vilka uppgifter som behöver hämtas in varierar med vilken förmån eller vilket stöd det är fråga om och med hur brottsligheten utvecklas. Nya brottsliga tillvägagångssätt kan kräva tillgång till information som inte tidigare varit nödvändig. Som en del i vår kartläggning kring behovet av utökad uppgiftsinhämtning har vi bett de beslutande aktörerna att redogöra för vilka behov de har av att inhämta uppgifter, se avsnitt 4.4.4 och 6.2.3. Eftersom vi inte har haft möjlighet att inom ramen för denna utredning ta hand om alla dessa behov, har vi varit tvungna att göra ett urval. Hur detta urval har gjorts har vi redogjort för i avsnitt 6.2.3.

De behov vi tittat närmare på i detta kapitel är framställda av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Karaktäristiskt för behoven som har lyfts fram är att de avser antingen uppgiftsinhämtning om någon annan än den som sökt förmånen eller stödet, eller att behoven avser sådana uppgifter om den sökande², alternativt den försäkrade³, som behöver inhämtas från någon annan än denne. Att en myndighet inhämtar uppgifter om den som sökt en förmån eller ett visst stöd är något som denne kan förutse. Så är inte fallet när uppgifter inhämtas om någon annan, exempelvis en sammanboende till den sökande. En sådan uppgiftsinhämtning kräver därför särskilda överväganden kring bland annat skyddet för den personliga integriteten.

Behoven av att inhämta uppgifter från andra aktörer än den sökande och om andra personer väcker också frågor på ett mer övergripande plan om hur nuvarande möjligheter till uppgiftsinhämtning är utformade. Vi inleder därför kapitlet med några allmänna utgångspunkter kring vilka överväganden som vi menar bör göras om möjligheterna till uppgiftsinhämtning.

² Som utgångspunkt utgår förmåner och stöd enligt gällande författningar som behandlas i detta kapitel – i socialförsäkringsbalken, lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd samt socialtjänstlagen (2001:453) – från att det är den sökande som har rätt till förmåner och stöd. Begreppet sökande används därför som utgångspunkt när vi i kapitlet i allmänhet talar om uppgiftsinhämtning. För alla förmåner och stöd krävs dock inte en ansökan, vilket gäller för vissa förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

³ Begreppet försäkrad används som huvudregel när det gäller avsnitten om socialförsäkringsbalken. Med begreppet försäkrad avses i 4 kap. 3 § socialförsäkringsbalken den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i kapitlets 2 § samt de krav som gäller på försäkringstider.

9.2 Våra utgångspunkter för ett utökat uppgiftsinhämtande

9.2.1 Korrekta beslut kräver korrekta uppgifter som underlag

För att myndigheter ska kunna fatta korrekta beslut behövs ett fullgott beslutsunderlag i den meningen att underlaget måste vara både riktigt och tillräckligt omfattande. Det gäller vid alla beslut i enskilda ärenden, även om behovet av underlag varierar bland annat eftersom villkoren för att olika förmåner ska beviljas inte är desamma. Behovet av underlag kan även vara beroende av vad saken gäller. Det kan skilja sig åt om det är fråga om en ansökan om en förmån, en återkravsutredning eller en kontrollutredning.

Utgångspunkten för ett beslut om en förmån är i många fall de uppgifter som den enskilde bifogar till ansökan. Myndigheten har sedan en utredningsskyldighet för att säkerställa att beslutet blir korrekt. Den handläggande myndigheten har därvid vissa möjligheter att inhämta uppgifter från andra än den enskilde, till exempel från andra myndigheter.

Frågan om uppgiftsinhämtning (även i vissa sammanhang benämnt informationsutbyte), har behandlats i ett antal betänkanden och memorior under senare år, till exempel *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, SOU 2017:37, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, SOU 2018:14, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2020:35, och *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13. Samtliga utredningar understryker vikten av att det finns en fungerande och adekvat uppgiftsinhämtning för att kunna motverka felaktiga utbetalningar. Det budskap som mer eller mindre uttryckligen kommuniceras är att de skattefinansierade välfärdssystemens trovärdighet och legitimitet är beroende av att de förmåner som betalas ut kommer rätt person till del i rätt tid och med rätt belopp. Med rätt belopp avses då ett varken för högt eller för lågt belopp. Missbruk och överutnyttjande gör inte bara att systemen riskerar att tappa i legitimitet utan orsakar också stora ekonomiska förluster för det allmänna.

Ett effektivt sätt att förebygga bidragsbrott är att så långt det är möjligt se till att beslutande aktörer har ett korrekt underlag vid be-

slut om förmåner. För att det ska vara möjligt måste de ha tillgång till korrekta uppgifter.

Successivt har möjligheterna till uppgiftsinhämtning utökats, men något samlat grepp för att förse de beslutande aktörerna med tillräckliga och korrekta uppgifter har än så länge inte tagits. Befintliga regelverk har kompletterats i den mån det har ansetts behövligt, vilket i sin tur har gjort att regelverken är svåröverskådliga och att olika aktörer har olika förutsättningar för att kunna avgöra om enskilda har lämnat korrekta uppgifter. I vissa fall är det svårt att hitta sakliga skäl till att en aktör har tillgång till vissa uppgifter medan andra aktörer inte har det. Det leder också till svårigheter när det gäller att avgöra vad som ska krävas för att de olika aktörerna på välfärdsområdet ska få tillgång till olika uppgifter, se närmare kapitel 6 och 8.

Av flera skäl som vi berört tidigare i betänkandet behöver välfärdsystemen skyddas mot de brottsliga angrepp som förekommer. Med den utformning som förmånsregleringarna har kan det konstateras att det finns behov av att kunna inhämta och kontrollera uppgifter för att de beslutande aktörerna ska kunna få ett korrekt beslutsunderlag. Att se till att aktörerna får ett sådant underlag menar vi måste väga tungt och i många fall tyngre än intresset av att skydda den personliga integriteten hos dem som ansöker om och erhåller förmåner.

Den utgångspunkt som förmånsregelverken i mångt och mycket bygger på i fråga om uppgiftsinhämtning, det vill säga att enskilda ska lämna uppgifter och anmäla ändrade förhållanden och att det ska göras skriftligen samt på heder och samvete, är med tanke på den brottslighet som förekommer inte tillräckligt ändamålsenlig, se vidare avsnitt 6.2.3. Vi delar de beslutande aktörernas bild av att det finns behov av åtgärder för att förbättra uppgiftsinhämtningen på detta område.

9.2.2 Uppgiftsinhämtning bör ske från den säkraste källan

Vi anser att de uppgifter som behövs för att de beslutande myndigheterna ska kunna fatta beslut om förmåner i så stor utsträckning som möjligt bör inhämtas från den säkraste källan. Med den säkraste källan avses den aktör som kan antas förfoga över en korrekt uppgift. En sådan källa kan vara ett offentligt register, andra myndigheter, organisationer eller privata aktörer som innehar uppgifter om en fysisk eller juridisk person som den beslutande aktören behöver. Det kan

exempelvis för juridiska personer handla om uppgifter från Skatteverket, Bolagsverket och Socialstyrelsen. När det gäller uppgifter om andra fysiska personer än den sökande, kan det handla om uppgifter från aktörer såsom Skatteverket, hyresvärdar och banker. Till skillnad från den sökande eller den fysiska eller juridiska person som myndigheterna vill ha uppgifter om, har en sådan källa inte något eget intresse av att en förman eller ett stöd beviljas.⁴

I redovisningen av regeringsuppdraget om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, bedömde de berörda myndigheterna⁵ att Sverige saknar flera av de förvaltningsgemensamma lösningar för uppgiftsinhämtning som finns i jämförbara länder.⁶ En sådan bild får stöd av den internationella utblick som vi har gjort i vår kartläggning (se avsnitt 2.2) av hur andra närliggande länder arbetar med uppgiftsinhämtning.⁷ Som exempel kan nämnas Belgien vars regelsystem för olika typer av sociala ersättningar även bygger på att den som ansöker om en ersättning på heder och samvete intygar alla uppgifter som är obligatoriska att lämna. Därefter jämförs de uppgifter som den enskilde lämnat med en mängd uppgifter som finns i olika datakällor, exempelvis data om fängelsestraff, anställning, egenföretagande, pensionsutbetalningar och invaliditetsförmåner. Dessutom görs automatiska avvikelsekörningar av bland annat familjesammansättning, nationalitet och adress mot ett nationellt register.⁸

I ett svar på regeringsuppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata har Myndigheten för digital förvaltning lämnat förslag på flera gemensamma principer och riktlinjer för standardiserade grunddata. Bland annat föreslogs att grunddata ska leva upp till fastställda krav gällande exempelvis informationens kvalitet och aktualitet samt att grunddata ska hämtas från källan.⁹ Behovet av ett utökat uppgiftsinhämtande och att sådan inhämtning av uppgifter bör göras från den

⁴ Att även uppgifter som förekommer i register eller hos andra myndigheter kan vara felaktiga diskuteras närmare nedan.

⁵ Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

⁶ Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF, *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, DIGG dnr 2019-100.

⁷ Vi har skickat ut frågor till länderna Norge, Danmark och Belgien om hur de arbetar med uppgiftsinhämtning. Frågorna har bland annat handlat om hur länderna arbetar med att få in korrekt beslutsunderlag och upptäcka felaktigheter.

⁸ Skrivelse från De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) den 17 november 2022, egen bearbetning.

⁹ Slutrapport i regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF, *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*, Myndigheten för digital förvaltning m.fl. (2019).

säkraste källan, är därmed inte nytt, utan en fråga som har diskuterats länge i olika sammanhang. Handläggande myndigheter kan bidra till att uppgifter blir korrekta genom att exempelvis bygga in kontroller av lämnade uppgifter eller hämta in sådana uppgifter direkt från källan.¹⁰

Enligt omfattningsstudierna, som är en uppskattning av felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen, för år 2021 bedömdes de sökande orsaka 90 procent av det totalt uppskattade beloppet, vilket motsvarade 13,1 miljarder i felaktiga utbetalningar. I omfattningsstudierna har orsakerna redovisats på en mer detaljerad nivå, så kallade delrisker, gällande de fel som den sökande gör. Sådan redogörelse finns inte för alla system, men för 17 förmåner har de beslutande myndigheterna gjort en sådan bedömning. För de förmåner och stöd där delrisker finns redovisade, är följande orsaker till felaktiga utbetalningar, som beror på den sökande, vanligast:

- felaktig uppgift om förmögenhet,
- felaktig inkomstuppgift och ökad inkomst,
- arbete trots ersättning,
- sammanboende/skenseparation,
- arbetssökande och arbetsgivare är gifta eller sambos,
- bosättning utomlands,
- felaktig folkbokföring inom Sverige, och
- felaktig arbetsförmåga.

Sådana förhållanden kan i många fall kontrolleras med hjälp av uppgifter från en säker källa. Syftet med att hämta in uppgifter från den källa som förfogar över uppgiften, är att använda uppgiften som underlag för att fatta korrekta beslut i olika situationer. Det är därför avgörande att uppgiften från källan är korrekt. Fel i uppgifterna hos en sådan källa, exempelvis Bolagsverket, kan visserligen förekomma, vilket skulle kunna leda till felaktiga utbetalningar hos flera myndigheter och i många förmåns- och stödsystem. De inhämtande uppgifterna ska dock av den beslutande aktören användas tillsammans med andra

¹⁰ Se exempelvis Delegationen för korrekta utbetalningar, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 5, september 2019, s. 35 f.

uppgifter, varför risken är liten för att en felaktig uppgift ensam skulle orsaka felaktiga utbetalningar.

En viktig utgångspunkt i sammanhanget är att den källa som förfogar över uppgiften också har huvudansvaret och befogenheterna för att säkerställa att uppgiften är korrekt. Det pågår också fortlöpande arbete för att säkerställa att uppgifter i olika register och hos myndigheter är korrekta.¹¹ Den myndighet som ska använda uppgiften bör dock vara medveten om och beakta risken för att en uppgift kan vara felaktig hos den förfogande källan. I förekommande fall kan det även bli aktuellt att underrätta den källa som förfogar över uppgiften om en felaktig uppgift upptäcks eller misstänks. Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gäller för bland annat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunerna. Skulle någon av dem upptäcka misstänkta felaktigheter i exempelvis Bolagsverkets, Inspektionen för vård och omsorg (IVO:s), Migrationsverkets eller Skatteverkets beslut och registreringar, kan dessa underrättas med stöd av den lagen.

Vi menar därför att uppgifter som behövs i ett ärende och som också finns hos någon annan aktör än den som ansöker om en förmån, som utgångspunkt ska få kontrolleras hos den andra aktören. Finns uppgiften hos andra myndigheter bör det finnas en stark presumtion för att uppgiften ska få inhämtas från dem. Om uppgiften finns hos andra aktörer, exempelvis privata företag, bör utgångspunkten fortfarande vara att en kontroll ska få göras, men att det vid lämplighetsavvägningen av om uppgiften ska få kontrolleras ska läggas större vikt vid förhållanden som var uppgiften finns, hur känslig uppgiften är och hur stort behovet är av att få uppgiften.

9.2.3 Skyddet för den personliga integriteten

En uppgiftsinhämtning med sådana utgångspunkter som beskrivits i föregående avsnitt innebär att personuppgifter kommer att behandlas, varav vissa kommer att vara känsliga eller integritetskänsliga personuppgifter och därför särskilt skyddsvärda. Det kan exempelvis handla om uppgifter om den enskildes hälsotillstånd eller ekonomiska för-

¹¹ I *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, SOU 2023:34, föreslås exempelvis att Bolagsverket i större utsträckning än i dag bör göra kontroller i registreringsärenden för att kunna identifiera brottsliga upplägg som kännetecknas av att det anmäls målvakter som företrädare för bolag och föreningar.

hållanden. Frågan om hur den personliga integriteten ska skyddas aktualiseras därmed.

Här finns anledning att beröra slutsatserna av den attitydundersökning som vi genomfört och som presenteras i kapitel 5. Det finns även andra undersökningar som delvis har granskat allmänhetens attityder till utökad inhämtning av uppgifter, men där frågorna har ställts på en övergripande nivå. Dessa redogör vi för i kapitel 5. Vår genomförda undersökning behandlar allmänhetens inställning till att beslutande aktörer inhämtar uppgifter som har betydelse för rätten till bidrag.¹² I undersökningen ställdes frågor om respondentens inställning till dels uppgiftsinhämtande om den som ansöker om en förmån, dels uppgiftsinhämtande när det är någon annan som söker en förmån, till exempel någon i den sökandes hushåll. Resultaten innebär i stora drag att en majoritet av de som besvarat enkäten kan sägas vara positiva till att aktörerna inhämtar uppgifter för att kunna bedöma rätten till ett visst bidrag. De svarande är mer positiva till inhämtning av uppgifter om de själva är den sökande, än om någon annan har gjort ansökan. Inställningen till detta varierar med vilken typ av uppgift det handlar om. Mest positiv är de svarande till inhämtande av uppgifter om inkomst, förmögenhet/skulder, andra bidrag, uppehållstillstånd och hyra när de är den som har ansökt om förmånen. När det gäller en ansökan som har gjorts av någon annan är de mest positiva till att uppgifter om inkomst, hyra, uppehållstillstånd och andra bidrag hämtas in.

Mest negativ är de svarande till inhämtande av kontoutdrag och utdrag ur patientjournal i de fallen de själva är sökande. När det gäller en ansökan som är gjord av någon annan är de mest negativa till inhämtande av kontoutdrag och uppgift från arbetsgivare. Frågan om utdrag ur patientjournal ställdes inte i samband med om ansökan var gjord av någon annan.

På frågan om vilka fördelar som finns med uppgiftshämtande om den sökande svarade de flesta att det blir svårare att fuska med bidrag. Detsamma gäller inhämtande av uppgifter när ansökan är gjord av någon annan. Beträffande nackdelarna med uppgiftsinhämtning var det alternativ som flest respondenter angav att uppgifterna kan användas i annat syfte än att kontrollera rätten till bidrag. Beträffande uppgift när någon annan hade ansökt ansågs den största nackdelen vara att

¹² I enkäten användes begreppet bidrag som ett samlingsnamn för bidrag, ersättningar och lån. I detta kapitel använder vi i stället begreppet förmåner som samlingsnamn, men begreppen avser samma sak.

uppgiften samlas in utan den berördes vetskap. Några av respondenterna uppgav i båda fallen att de befarade att myndigheterna inte skulle hantera uppgifterna på ett säkert sätt.

Attitydundersökningen visar också att de svarande tror att de beslutande aktörerna redan har relativt stor tillgång till de uppgifter som undersökningen handlade om. En klar majoritet av de svarande angav att deras förtroende för de beslutande aktörerna skulle vara oförändrat eller öka om dessa fick utökade möjligheter att inhämta uppgifter. Det ska också noteras att de svarande tror att fler kontroller och inhämtande av uppgifter är det som ger bäst effekt för att motverka bidragsfusk. Vår slutsats är att allmänheten i regel har en positiv attityd till utökad uppgiftsinhämtning så länge uppgifterna hanteras på ett säkert sätt, att de inte används i något annat syfte än att kontrollera rätten till bidrag och att den som uppgiftsinhämtningen avser får information om att uppgiften kommer att samlas in.

Det är ofrånkomligt att uppgiftsinhämtning i detta sammanhang kommer att omfatta personuppgifter, även känsliga och integritetskänsliga sådana. Det står dock klart att sådana uppgifter måste verifieras eller kontrolleras för att välfärdssystemen ska kunna skyddas. Detta visas inte minst av att fler och fler missbruk upptäcks, vilket sannolikt beror på dels att myndigheterna har lagt mer resurser på att utföra kontroller, dels att förutsättningarna att utöva kontroller på olika sätt har förbättrats efter hand (se avsnitt 6.2.1).

Det faktum att kontrollerna som utförs leder till att missbruken upptäcks innebär med nödvändighet, såsom välfärdssystemen är utformade, att ett intrång i den personliga integriteten är oundvikligt för att kunna skydda systemen. Hur stort detta intrång behöver vara beror ytterst på hur välfärdssystemen är utformade (det vill säga vilka uppgifter som enligt lagstiftningen ska ligga till grund för förmånsbeslut) och på vilket missbruk av välfärdssystemen som man är beredd att tolerera till förmån för skyddet för den personliga integriteten.

Mot bakgrund av vad som framkommit i arbetet med detta betänkande bedömer vi att ett större intrång i den personliga integriteten får accepteras för att välfärdssystemen ska vara hållbara och stå emot brottsliga angrepp. Även om man måste vara varsam med vilka slutsatser som dras av attitydundersökningen kan den sägas ge visst stöd för ett sådant synsätt. Det kan noteras att undersökningen i vissa avseenden ger starkt stöd för att den allmänna uppfattningen är att

de beslutande aktörerna måste ha tillgång till viss information även om man inte är positiv till att all sorts information inhämtas av dem.

9.3 Dagens reglering av uppgiftsinhämtning på socialförsäkringsområdet

Allmänt om utredning och vissa utredningsbefogenheter

Förvaltningslagen (2017:900) gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Enligt 23 § förvaltningslagen ska myndigheter se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Myndigheternas utredningsbefogenheter ska dock inte vara mer omfattande än vad som bedöms nödvändigt för att de ska kunna utföra sitt uppdrag. Enligt 5 § tredje stycket i förvaltningslagen får en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen. Det finns därmed även specialbestämmelser i de beslutande myndigheternas lagstiftning som ska tillämpas, exempelvis i 110 kap. socialförsäkringsbalken. I det kapitlet finns regler om handläggningen av ärenden enligt balken. När det gäller möjligheterna till uppgiftsinhämtning är i första hand 13, 14, 31 och 33 §§ i kapitlet av intresse.

Utredningsskyldighet och utredningsbefogenheter

Enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken ska den handläggande myndigheten se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Med handläggande myndigheter avses Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, vilka alltså har ett ansvar för att leda utredningen. Myndigheterna har en vidsträckt utredningsskyldighet, särskilt vad gäller betungande beslut för den enskilde, till exempel beslut om återkrav, indragning eller nedsättning av ersättning. Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse

delse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Denna skyldighet kvarstår så länge en ersättning utgår.¹³ Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete och en ansökan ska vara egenhändigt undertecknad.¹⁴ Ofta ger enskilda också på eget initiativ in den utredning som de önskar åberopa. Om ett ärende gäller en begäran om en förmån behöver myndigheten därför i praktiken inte vara lika aktiv som i ett ärende som avser ett ingripande mot den enskilde i det allmännas intresse.¹⁵

För att kunna uppfylla utredningsskyldigheten finns ett antal befogenheter reglerade i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken. Dessa är enhetliga och generella för hela socialförsäkringsområdet. I paragrafens första punkt anges att myndigheten får göra förfrågningar hos den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter när det behövs för bedömningen av ersättningen eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Det finns ingen skyldighet för mottagaren av en förfrågan att besvara den. Mottagaren får utifrån hänsyn till enskildas intresse av bland annat sekretesskydd bedöma om en sådan förfrågan ska besvaras.¹⁶

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ställer frågor till andra kan den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), aktualiseras. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.¹⁷

Även om utredningsbefogenheterna i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken kan tyckas innebära breda befogenheter som kan upplevas integritetskänsliga, har de införts efter en avvägning mellan hänsyn till enskildas integritet och myndigheternas behov av utredningsbefogenheter.¹⁸ Bestämmelserna ska dessutom läsas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i 5 § förvaltningslagen. Den innebär i detta fall att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att

¹³ *Socialförsäkringsbalk*, prop. 2008/09:200, s. 555 f.

¹⁴ 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

¹⁵ *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 150.

¹⁶ Försäkringskassans vägledning 2004:7, version 14, *Förvaltningsrätt i praktiken*, s. 56.

¹⁷ *Regeringens proposition med förslag till sekretesslag m.m.*, prop. 1979/80:2, del A, s. 465 och *Offentlighets- och sekretesslag*, prop. 2008/09:150, s. 368.

¹⁸ Prop. 2008/09:200, s. 558 f.

myndigheten fattar ett korrekt beslut enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken och å andra sidan intresset av att den enskildes integritet skyddas.¹⁹ Tillämpningsområde för 110 kap. 14 § begränsas alltså av kravet på proportionalitet i handläggningen, genom att endast information som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende får begäras in.²⁰

Uppgiftsskyldighet för andra än parter

Vid sidan av utredningsbefogenheterna i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken finns särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra än den försäkrade i 31 och 33 §§ i samma kapitel. En uppgiftsskyldighet innebär en skyldighet för den utpekade aktör som får en förfrågan från den utredande myndigheten att svara. I 31 § första stycket anges att myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar på begäran ska lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av balken. I 33 § anges att banker och andra penninginrättningar på begäran ska lämna uppgifter enligt 31 § första stycket i ärenden om äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. Till skillnad från vad som gäller enligt 14 § föreligger enligt 31 och 33 §§ en skyldighet att lämna uppgifter.

Uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.²¹ Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, det vill säga att en uppgift *ska* och inte bara *får* lämnas ut. Eftersom be-

¹⁹ Se JO 2017/18 s. 312.

²⁰ Det finns flera avgöranden från JO som behandlar just uppgiftsinhämtningen, bland andra JO 2017/18 s. 312, JO 2020/21 s. 414, JO 2020/21 s. 417, JO 2020/21 s. 422 och JO beslut den 31 augusti 2021, dnr 8994-2019.

²¹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 322.

stämmelserna i 110 kap. 31 och 33 §§ socialförsäkringsbalken är utformade som en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter är de sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § OSL.

Särskilt om tystnadsplikten inom bankväsendet

När det övervägs att göra ändringar i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken som reglerar bankers uppgiftsskyldighet, måste bland annat den så kallade banksekretessen beaktas. Det finns därför anledning att kort beröra innebörden av den.

Banker omfattas av den tystnadsplikt som framgår av 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Enligt bestämmelsen får enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen röjas. Det är detta som avses med begreppet banksekretess. Med enskilda avses både fysiska och juridiska personer som i förhållande till banken ska anses som kunder, som förhandlar, eller utan framgång har förhandlat med banken om att inleda ett sådant förhållande samt de som tidigare varit kunder i banken. Banksekretessen gäller inte i förhållande till kunden själv eller någon annan som är behörig att företräda kunden.²² Sekretessen är inte absolut, eftersom det endast är obehörigt röjande av kundinformation som är förbjudet. En lagstadgad uppgiftsskyldighet till en myndighet anses exempelvis vara ett behörigt utlämnande.²³

Vid överväganden om att införa eller utvidga en uppgiftsskyldighet för banker måste därmed intresset som banksekretessen avser att skydda beaktas. Syftet med banksekretessen är att tillgodose kundernas integritetsintresse genom att se till att den information som en bank har om kundernas privata och ekonomiska angelägenheter inte sprids. Sekretessen är en viktig förutsättning för att bankerna inte ska tappa kundernas förtroende, utan se till att de förser banken med rättvisande uppgifter vilket är av vikt för bankens verksamhet. Intressena bakom banksekretessen väger därför tungt.²⁴

²² *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse*, prop. 2002/03:139, s. 477 f.

²³ Prop. 2002/03:139, s. 479.

²⁴ Prop. 2002/03:139, s. 480.

9.4 Utökade utredningsbefogenheter

9.4.1 Det bör införas en utökad utredningsbefogenhet avseende annan än den försäkrade

Bedömning: För att förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska det införas en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att göra en förfrågan om annan än den försäkrade.

Skälen för bedömningen

Det behövs utökade utredningsbefogenheter

I ärendehandläggningen kan det för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppkomma behov av att inhämta uppgifter om någon annan än den försäkrade, det vill säga om någon annan än den som ansökt om en förmån eller är berättigad till en förmån. Det kan gälla i de fall andra personers omständigheter, agerande och interagerande med den försäkrade har betydelse för rätten till ersättning.²⁵

Tidigare har Försäkringskassan tolkat 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken som att den ger stöd för att fråga även om andra än den försäkrade. Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) har dock i beslut den 13 mars 2020 kritiserat Försäkringskassan för en sådan tillämpning. I beslutet angav JO att förarbetena till bestämmelsen inte ger något stöd för att paragrafen ger möjlighet att göra en förfrågan för att få in uppgifter om någon annan än den försäkrade. JO menar därför att paragrafen ska tolkas så att den endast ger myndigheten rätt att göra en förfrågan för att få in uppgifter om just den försäkrade.²⁶ Vid förmåner till efterlevande kan uppgifter efterfrågas om den efterlevande och i ärenden om underhållsstöd kan uppgifter efterfrågas om den bidragsskyldige.²⁷ När det gäller uppgifter om per-

²⁵ Behovet har framförts vid flera tillfällen, se Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken*, 18 maj 2020, dnr 6346-2020, Försäkringskassans skrivelse svar till utredningen, den 4 november 2022 och Försäkringskassans skrivelse *Prioriterade lagförslag från Försäkringskassan*, den 4 november 2022, IVO, *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*, oktober 2020, IVO 2020-11 samt ISF, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning – En granskning av Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar*, s. 105 f.

²⁶ JO:s beslut den 13 mars 2020, dnr 7011-2018.

²⁷ 110 kap. 20 och 28 §§ socialförsäkringsbalken.

sonliga assistenter finns det möjlighet att begära uppgifter från assistansanordnare (arbetsgivare för eller uppdragsgivare åt en personlig assistent).²⁸ I övrigt saknas stöd för att efterfråga uppgifter om andra än den försäkrade.

Befintliga frågemöjligheter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är inte tillräckliga. Inom personlig assistans förekommer det att det är anordnarna av personlig assistans som misstänks ha lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Uppgifter om assistenter behöver därför kunna inhämtas från annat håll. Det kan handla om uppgifter om huruvida en assistent verkligen har utfört assistans vid ett visst tillfälle hos en brukare.

Frågan om två vuxna personer bor eller har bott tillsammans är avgörande för förmånerna bostadsbidrag och bostadstillägg. Den är även viktig gällande förmånen underhållsstöd. Förhållanden som kan behöva undersökas är var den andra personen, det vill säga den som inte är aktuell för någon förmån, är folkbokförd. Det kan exempelvis behöva undersökas om denne har folkbokfört sig hos sina eller den försäkrades föräldrar, i en lägenhet med flera andra eller på adresser som inte är egentliga bostadsadresser. Det kan även behöva undersökas om en sådan annan person bor hos en viss hyresvärd eller om två personer har fört över hyror eller andra belopp mellan sig. Sådana omständigheter kan vara tecken på upplägg för att kunna tillskansa sig förmåner som man inte har rätt till.

Även vid utredning av rätten till tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning kan uppgifter behövas om barnet från till exempel barnets förskola, skola eller barnomsorg. Det kan exempelvis ha betydelse för rätten till ersättning om den andre föräldern hade kunnat vårda barnet.

Det finns också behov av att kunna göra förfrågan om juridiska personer. Det kan handla om att få fram bokföring för att kunna undersöka om ett företag bedrivit någon verksamhet eller haft anställda. Det kan också handla om att kontrollera en vårdgivares status så att denne uppfyller kraven för att exempelvis vara ansluten till systemet för det statliga tandvårdsstödet. Uppgifter av betydelse är

²⁸ 51 kap. 24 § och 110 kap. 31 § första stycket socialförsäkringsbalken.

då bland annat registrering för F-skatt, löneutbetalningar och information om lokaler och tillstånd av olika slag.²⁹

Sammantaget kan konstateras att det finns behov av att kunna inhämta uppgifter om andra än den försäkrade. Detta behov har sin grund i både hur förmånssystemen är uppbyggda, exempelvis genom krav på bosättning eller att en försäkrad är ensamstående, och vilken kontroll som kan behöva göras av olika förhållanden med anknytning till förmånen (exempelvis huruvida personliga assistenter faktiskt arbetat viss tid). Vi kan också konstatera att det behovet avser uppgifter om såväl fysiska som juridiska personer.

Uppgifter om annan än den försäkrade bör hämtas från den säkraste källan

Uppgifter kan hämtas in på olika sätt. Som nämnts ovan har uppgiftsinhämtningen i socialförsäkringsbalken i grunden byggt på att den som ansöker om en förmån ger in de uppgifter som myndigheterna efterfrågar och som behövs för att kunna handlägga ett ärende.³⁰ Detta sätt har visat sig otillräckligt, särskilt sedan det framkommit att den största andelen felaktiga utbetalningar orsakas av enskilda som lämnar oriktiga uppgifter, se närmare avsnitt 4.3.3 och 6.2.3. En av våra utgångspunkter är därför, som vi utvecklat i avsnitt 9.2.2 att fler uppgifter ska inhämtas från den källa som bedöms ha den säkraste uppgiften. Detta gäller även i fråga om att inhämta uppgifter om någon annan än den försäkrade. Att hämta in uppgifterna från denne själv är enligt vår bedömning inte en framkomlig väg. Inte heller att inhämta uppgifterna från den försäkrade. Vid exempelvis misstanke om skenseparation har båda dessa personer incitament att inte lämna korrekta uppgifter.

Det finns därmed starka skäl för att göra förfrågan om annan än den försäkrade hos den säkraste källan.

²⁹ Frågan om tandvård regleras i första hand i lagen om statligt tandvårdsstöd och några bestämmelser kring stödet finns således inte i socialförsäkringsbalken annat än genom hänvisning (se 40 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). Behoven av uppgiftsinhämtning gällande tandvårdsstödet är dock desamma som för socialförsäkringsbalkens förmåner i övrigt och i fråga om utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter hänvisar 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd till socialförsäkringsbalkens bestämmelser om uppgiftsinhämtning. Behoven av uppgiftsinhämtning gällande det statliga tandvårdsstödet kommer därför att anmärkas även i de delar som enbart rör socialförsäkringsbalken för att sätta behovet i sitt sammanhang. I avsnitt 9.8 tas förslag till ändring i lagen om statligt tandvårdsstöd upp särskilt.

³⁰ 110 kap. 4 och 13 a § socialförsäkringsbalken.

Vi anser att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som utgångspunkt ska få ställa frågor till annan aktör än den som ansöker om en förmån. Vilka aktörer som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör få vända sig till för att ställa frågor om annan än den försäkrade återkommer vi till i avsnitt 9.4.2.

Intrång i enskildas personliga integritet

Av 2 kap. 6 § regeringsformen följer att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta skydd mot intrång i den personliga integriteten kan begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle men begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Enligt artikel 8 i Europakonventionen³¹ har också var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål, bland annat landets ekonomiska välbefinnande och förebyggande av oordning och brott.

Den uppgiftsinhämtning vi föreslår här kan innefatta känsliga personuppgifter om de exempelvis avslöjar uppgifter om den enskildes hälsa. Förfrågan kan också gälla integritetskänsliga uppgifter, exempelvis uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden. När uppgifter överförs från olika aktörer till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan det medföra en risk för att uppgifter sprids till fler aktörer än avsett. Vid förfrågningar om andra än den försäkrade finns dessutom en risk att myndigheterna får tillgång till fler uppgifter än vad som efterfrågats och därför också fler uppgifter än vad som behövs. En sådan risk kan finnas exempelvis i fråga om kontoutdrag beroende på i vilket skick dessa lämnas ut. Uppgifter kan också komma att inhämtas från flera olika källor, vilket kan medföra en kartläggning av den person som det inhämtas uppgifter om.

³¹ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen gäller sedan 1994 som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Från den enskildes (tredjemans) perspektiv kan det ifrågasättas varför myndigheten ska samla in uppgifter om denne, när det inte är denna person som är aktuell i myndigheternas handläggning. Andra än den försäkrade kan som utgångspunkt inte förväntas ha ett intresse av att uppgifter hämtas in. I vissa fall kan den enskilde känna till att en ansökan har gjorts. Vid ansökan om bostadsbidrag ska enligt 95 kap. 8 § socialförsäkringsbalken ansökan göras tillsammans med maken om den försäkrade är gift. Uppgifter om faktiska förhållanden ska enligt 110 kap. 5 § tredje stycket socialförsäkringsbalken vid ansökan om bostadstillägg, lämnas på heder och samvete även av den försäkrades make, om den försäkrade är gift. Sambor likställs här enligt 95 kap. 6 § och 100 kap. 3 § socialförsäkringsbalken med makar, när det gäller bostadsbidrag och bostadstillägg. I andra situationer kan en sådan uppgiftsinhämtning dock vara helt oförutsebar för den som förfrågan gäller. Att en förfrågan kan göras om andra personer än den försäkrade innebär inte bara att den frågande myndigheten kan få del av uppgifter om denne. Den aktör som får en sådan förfrågan kommer också att få kännedom om att den enskilde på något sätt är föremål för en närmare utredning hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Det kan för den enskilde uppfattas som känsligt att exempelvis dennes arbetsgivare eller hyresvärd får tillgång till sådan information.

Det står därför klart att utökade befogenheter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att göra förfrågningar om andra än den försäkrade skulle innebära intrång i den enskildes personliga integritet. I vissa fall skulle detta intrång kunna bli förhållandevis stort för den enskilde, både med tanke på vilken relation han eller hon har till den som är föremål för en förman och med tanke på vilka uppgifter som kan bli aktuella att hämta in. Detta måste vägas noga mot den nytta det kan innebära att införa möjligheten att fråga om andra än den försäkrade.

Skyddet mot intrång i den personliga integriteten får, som beskrivits ovan, begränsas genom lag om det bland annat rör sig om ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.³² Frågan om gränsdragningen och avvägningen mellan den enskildes integritet och myndigheternas behov av kontroll har behandlats i tidigare lagstiftningsärenden på detta område. Lagrådet har i yttrande över ett förslag om utökade utredningsbefogenheter i

³² 2 kap. 21 § regeringsformen.

förhållanden till den försäkrade bland annat anfört att intresset av att motverka missbruk av socialförsäkrings- och bidragssystemen utan tvekan var ett sådant ändamål som var godtagbart enligt 2 kap. regeringsformen. Lagrådet menade dock att det var tveksamt om det var förenligt med regeringsformen med en generell eller stickprovsmässig kontroll utan åtminstone någon individualiserad prövning i det särskilda ärendet.³³ Regeringen anförde i förarbetena att det alltid måste finnas sakliga skäl för en reglerad utrednings- eller kontrollåtgärd i ett ersättningsärende som kan vara individuell och föreligga i det enskilda ärendet. När det gäller vissa typer av utredningsbefogenheter ansåg regeringen emellertid att det kan finnas generella skäl för att vissa åtgärder genomförs i en viss typ av ärenden inom ramen för en samlad insats. Även sådana generella skäl borde enligt regeringens mening kunna läggas till grund för en utredningsbefogenhet gentemot den försäkrade. Sådana utredningsbefogenheter, och än mer vetskapen hos allmänheten om att de kan förekomma, ansågs av regeringen vara av väsentlig betydelse när det gäller att inskräpa vikten av att lämna korrekta uppgifter i försäkrings- och bidragsärenden.³⁴

Det behov som visat sig finnas av uppgifterna om annan än den försäkrade och de felaktiga utbetalningar som orsakas av att myndigheter inte har tillgång till korrekta och tillräckliga uppgifter, menar vi väger mycket tungt i en avvägning i förhållande till den personliga integriteten. Det är även sådana skäl som i tidigare lagstiftningsärenden förts fram som godtagbara. I avsnitt 9.12 bedömer vi att det behov som finns av att kunna göra förfrågningar om andra än försäkrade överväger det intrång som det kan innebära för enskilda att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får utökade utredningsbefogenheter. I förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som tydliggör att uppgifter som inhämtas ska ha betydelse för att bedöma rätten till en förmån eller ett stöd i det enskilda ärendet.

När möjligheterna att inhämta uppgifter utökas till att också gälla annan än den försäkrade är det dock viktigt att säkerställa att intrånget i dennes personliga integritet blir så litet som möjligt. Det kan exempelvis åstadkommas genom att frågerätten begränsas i förhållande till vilka förfrågningar som myndigheterna får göra. Vidare kan den som förfrågan avser behöva informeras om att en sådan förfrågan har gjorts. Vi återkommer till de frågorna i avsnitt 9.4.2. Det är också

³³ *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, prop. 1996/97:121, s. 59 f.

³⁴ Prop. 1996/97:121, s. 32 f.

viktigt att det finns tillräcklig reglering av hur uppgifter som inhämtas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandlas.

Det bör införas en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att fråga om annan än den försäkrade

Som framgått ovan handlar behoven av att kunna inhämta uppgifter om annan än den försäkrade i första hand om uppgifter som avser att verifiera eller indikera att en uppgift om den försäkrade är korrekt eller inte. Det handlar inte om uppgifter som direkt avses att läggas till grund för ett beslut, utan om uppgifter som tillsammans med andra omständigheter kan tyda på att det förekommer felaktigheter. Det finns dock som vi bedömer det ingen avgörande skillnad mellan sådana uppgifter och uppgifter som direkt kan läggas till grund för bedömningen av ett villkor eller en omständighet. Utgångspunkten är att uppgiften behövs för att kunna säkerställa ett korrekt beslutsunderlag och ge rätt verktyg för att kunna se till att rätt ersättning går till rätt person eller rätt företag. Detta är delvis ett nytt sätt att se på utredningsbefogenheter i socialförsäkringsbalken. Som vi har konstaterat är det dock ett tydligt och behövligt verktyg för att kunna förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Även om det är en ny åtgärd att kunna göra förfrågningar om en annan person än den försäkrade, är det som vi bedömer det en viktig beståndsdel för att få till stånd ett tillräckligt beslutsunderlag. Ett ärende ska utredas så långt dess beskaffenhet kräver och om det kan antas finnas felaktigheter, behöver den handläggande myndigheten ha verktyg för att kunna utreda sådana omständigheter närmare.

Myndigheterna har således ett stort behov av att kunna göra förfrågningar om uppgifter avseende annan än den försäkrade, för att kunna utreda försäkrades rätt till förmåner och stöd samt kontrollera uppgifter som lämnats på andra sätt. Att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får tillgång till sådana uppgifter, är en förutsättning för att de ska kunna arbeta med att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott på ett adekvat sätt. Vi bedömer därför att det bör införas en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att fråga om någon annan än den försäkrade. De uppgifter som behövs för att kunna bedöma rätten till och storleken på förmåner bör hämtas från den säkraste källan. Den ut-

ökade uppgiftsinhämtningen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

9.4.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får göra en förfrågan enligt 110 kap. 14 § första stycket 1 socialförsäkringsbalken om annan fysisk person än den försäkrade och om juridisk person.

En sådan förfrågan får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Förfrågan får göras hos någon som kan antas kunna lämna uppgifter som behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Om förfrågan avser en fysisk person ska den handläggande myndigheten informera den som förfrågan avser.

Skälen för förslaget

Hur bör utredningsbefogenheten utformas?

I avsnitt 9.4.1 har vi bedömt att det finns behov av att utöka utredningsbefogenheterna i socialförsäkringsbalken genom att kunna göra en förfrågan om annan än den försäkrade. Det finns en långtgående möjlighet att göra en förfrågan om den försäkrade enligt 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, men vi bedömer att möjligheterna att fråga om någon annan än den försäkrade bör vara mer restriktiva. Detta har sin grund i att det allmänt sett inte finns behov av uppgifter om en annan person än den försäkrade i lika stor utsträckning som uppgifter om en försäkrad. Uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade har oftast inte direkt betydelse för rätten till ersättning och kan därför inte ensamma läggas till grund för beslut om ersättning eller ersättningens storlek. I stället handlar det om uppgifter som kan verifiera eller ge skäl att ifrågasätta andra uppgifter som lämnats av den försäkrade eller som inhämtas från annan källa. Vissa felaktiga utbetalningar orsakas av att både den försäkrade och annan person

lämnar oriktiga uppgifter om att de exempelvis har separerat eller bor i Sverige. Det är alltså uppgifter från den försäkrade och annan person som i första hand är kopplade till brott och felaktigheter som behöver kontrolleras genom att andra uppgifter inhämtas. Frågerätten kan dock innebära ett större intrång i denne tredjemans integritet eftersom han eller hon inte är föremål för en förmån från myndigheterna och förfrågan kan också behöva göras utan dennes vetskap. Vi menar därför att även om frågerätten utformas på liknande sätt som avseende den försäkrade, bör det införas ett ytterligare kvalificerande moment för att en sådan förfrågan ska få göras. Det bör ställas krav på att det finns indikationer på att det kan föreligga någon form av felaktighet som kan påverka ett kommande beslut eller redan fattade beslut.

Vi bedömer därför mot bakgrund av ovanstående och av det som framkommit kring behoven av uppgifterna att det i nuläget inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en generell frågerätt avseende annan än den försäkrade. I den översyn av befintliga regelverk som vi har förslagit i kapitel 8, kan det vid tillsättandet av sådana utredningar som vi föreslår, dock finnas anledning att fundera över en annan generell framtida ordning. Det skulle kunna handla om nya villkor eller förfaranderegler som inte bygger på egenrapporterade uppgifter utan på att uppgifter inhämtas eller i vart fall kontrolleras mot uppgifter från en säker källa.

Vi har även övervägt alternativet att utforma utredningsbefogenheten avseende annan än den försäkrade snävare än det vi föreslagit ovan. Det kan hävdas att en utvidgad utredningsbefogenhet avseende annan person uttryckligen bör begränsas till att frågor endast får ställas till vissa utpekade aktörer och avse vissa uttryckliga uppgifter. Som vi återkommer till ger de behov myndigheterna uppgett och de riskanalyser och omfattningsstudier som nyligen gjorts, tydligt stöd för att en sådan snävare utredningsbefogenhet inte skulle vara ändamålsenlig när det gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förutsättningar för att kunna förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Det ska framhållas att det enligt den befintliga bestämmelsen om utredningsbefogenhet avseende den försäkrade inte finns någon skyldighet för den som mottar en förfrågan att besvara den. Som angetts ovan får mottagaren av förfrågan utifrån hänsyn till enskildas intresse av bland annat sekretesskydd bedöma om man ska gå en sådan för-

frågan till mötes och i så fall i vilken utsträckning. Vi föreslår att det samma ska gälla för frågerätten om andra än den försäkrade.

Förfrågan ska få göras om det behövs för att bedöma frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken

Ramen för den frågerätt som gäller avseende den försäkrade anges enligt 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken enligt följande. När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av denna balk får den handläggande myndigheten göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personliga assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. De uppgifter som efterfrågas ska alltså behövas i handläggningen av exempelvis ett förmåns- eller återkravsärende. Uppgifterna kan också behövas för att myndigheterna ska kunna ta ställning till om en brottsanmälan ska göras eller inte.

Vi anser att förfrågan om annan än den försäkrade bör regleras på motsvarande sätt. Förfrågan om uppgifter om annan än den försäkrade ska därför enbart få göras om det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Med att en uppgift ska behövas, avses att det finns ett konkret behov av just den uppgift som man begär in. Det kan exempelvis handla om att verifiera en viss inkomst, vilket har direkt betydelse för storleken på en förmån. Det kan också handla om att vid misstanke om en skenseparation kontrollera huruvida vissa transaktioner har gjorts mellan den försäkrade och den person som denne misstänks bo tillsammans med eller huruvida det finns gemensamma konton och där uppgifterna behövs för att visa att det handlar om just en skenseparation. Det är alltså skillnad på uppgifter som direkt kan verifiera ett villkor eller ett förhållande, och uppgifter som indikerar och sammantaget kan visa om ett villkor eller förhållande är uppfyllt. Båda typerna av uppgifter kan ha sådan konkret betydelse som avses i bestämmelsen.

Uppgifter som inte är av konkret betydelse för ett förhållande som närmare behöver kontrolleras, bör inte omfattas av frågerätten. Frågerätten medger alltså inte att uppgifter inhämtas slentrianmässigt eller som en del i en större uppgiftsinhämtning för att eventuellt kunna underbygga ganska vaga misstankar om felaktigheter utan att det finns ett behov av dem.

Med uttrycket *frågan om ersättning* avses uppgifter som direkt berör en ersättningsfråga, medan uttrycket *i övrigt för tillämpningen av denna balk* är vidare och avser även andra frågor som regleras i socialförsäkringsbalken, exempelvis sjukpenninggrundande belopp, pensionsgrundande belopp eller pensionsrätt.³⁵

Utredningsbefogenheten förutsätter att det kan antas att det förekommer felaktigheter

Ovan har vi bedömt att det skulle föra för långt att införa en frågerätt motsvarande den som gäller för den försäkrade, utan att ytterligare inskräpa förutsättningarna för utredningsbefogenheten. En tillräcklig sådan åstadkoms enligt vår mening genom att frågerätten begränsas till fall då det förekommer felaktigheter i ett ärende.

Frågan är då hur pass starka indikationer eller misstankar om felaktigheter som ska finnas för att denna rätt ska inträda. Ett annat sätt att uttrycka detta är hur högt beviskravet för felaktigheter ska vara för att myndigheten ska få vidta åtgärden. Det finns ett antal olika uttryck som brukar användas för att ange den nivå som ska krävas för att en viss åtgärd ska få vidtas. Ju mer ingripande en åtgärd är, desto högre är normalt kravet.

Hur dessa beviskrav formuleras beror delvis på inom vilket rättsområde de används. Inom förvaltningsrätten används exempelvis *finns anledning att anta* (110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken), *kan antas* (22 kap. 3 § socialförsäkringsbalken), *sannolikt* (17 kap. 32 § inkomstskattelagen [1999:1299]) och *klart framgår* (49 kap. 5 § skatteförfarandelagen [2011:1244]).

För att en frågerätt ska få en reell betydelse för att förhindra felaktiga utbetalningar, behöver myndigheten kunna begära in uppgifterna utan att ha bilden helt klar för sig kring huruvida det föreligger felaktigheter eller inte. Inte heller ska myndigheten mer precist behöva veta hur felaktigheten har uppstått eller vem som är orsak till den. Till saken hör också att de uppgifter som kan inhämtas kan ge viktig information som kan vara den pusselbit man behöver i en större bild för att kunna påvisa att utbetalningar utgår felaktigt, eller för att

³⁵ Prop. 2008/09:200, s. 555 f. I andra bestämmelser i 110 kap. socialförsäkringsbalken, exempelvis 31 §, anges att uppgifter ska lämnas när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk. Anledningen till de olika formuleringarna torde i huvudsak ha sin grund i att bestämmelser från olika lagar har sammanförts i socialförsäkringsbalken.

kunna ta beslut om att inte bevilja en ansökan om en förmån. Dessa uppgifter kan alltså behövas för att myndigheterna ska kunna komma vidare i ett kontrollarbete eller förhindra att ett beslut om en förmån tas på felaktiga grunder.

Eftersom det alltså handlar om behov av att inhämta uppgifter till ett större bedömningsunderlag där obekräftade felaktigheter kan misstänkas och efterfrågade uppgifter kan vara av stor betydelse, bör kravet för att inhämta uppgifterna inte sättas för högt. Om kravet sätts för högt riskerar det att skapa en situation där myndigheten inte kan komma vidare i en kontroll och därmed inte kan avslå en ansökan eller stoppa en förmån som redan utgår. Med tanke på att det kan handla om att fråga om skyddsvärda uppgifter bör kravet för att inhämta dem emellertid inte heller sättas för lågt. Det handlar i grunden om skyddet för den enskildes personliga integritet och att hålla insamlingen av skyddsvärda uppgifter till ett minimum.

Vi föreslår mot denna bakgrund att kravet för att uppgifterna ska få efterfrågas om någon annan än den försäkrade bör anges till att det *kan antas* att det föreligger felaktigheter. Ett sådant krav innebär att det ska finnas viss grund för felaktigheter. En jämförelse kan göras med 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) där det anges att en myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Enligt förarbetena innebär detta beviskrav att en underrättelse ska lämnas när det finns viss grund för att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Samtidigt förhindrar det att det görs ett slentrianmässigt lämnande av onödiga underrättelser.³⁶

Vi har övervägt om kravet för frågerätten bör sättas lägre. Det skulle i så fall kunna formuleras som att det ska finnas *anledning att anta* att det föreligger felaktigheter. Ett sådant krav används exempelvis i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. I 3 § anges att underrättelseskyldighet föreligger om det finns anledning att anta att det föreligger felaktigheter av visst slag. Av förarbetena framgår att avsikten inte är att den myndighet som gör antagandet om en felaktighet av det skälet ska företa någon särskild utredning. Avsikten är inte heller att denna myndighet ska ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Det anges dock

³⁶ *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, prop. 2020/21:160, s. 35.

att antagandet i normalfallet kommer att grunda sig på omständigheter som myndigheten i sin verksamhet har fått tillgång till vid handläggningen av ett eget ärende.³⁷ Av det sagda framgår att kravet på att det ska finnas anledning att anta kan vara uppfyllt redan genom ganska vaga och oprecisa misstankar om att något kan vara felaktigt. När det gäller en så vid möjlighet att fråga om bland annat skyddsvärda uppgifter som vi föreslår här, menar vi att det skulle vara ett för lågt satt beviskrav. Det skulle kunna innebära att personuppgifter behandlas i större utsträckning än vad som är berättigat för ändamålet.

Att ha ett högre beviskrav genom att exempelvis kräva att det ska vara *sannolikt* att det föreligger felaktigheter, skulle vara ett alternativ som inte skulle få lika ingripande följder för den personliga integriteten. Att kräva att det skulle vara sannolikt att det föreligger felaktigheter menar vi dock är för strängt med tanke på det syfte som uppgifterna ska fylla för att kunna förebygga och förhindra bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Som nämnts kan uppgifter om exempelvis kontoutdrag ge information som inte går att inhämta från annat håll och som kan visa på viktiga förhållanden när det kommer till felaktigheter. I de fall myndigheten bedömer att bankuppgifter behövs för att utredningen ska kunna komma vidare, skulle ett beviskrav som innebär att det redan innan uppgifterna får inhämtas ska vara sannolikt att det föreligger felaktigheter, kunna förhindra ett efterfrågan av uppgifter från banker i alltför många fall där felaktigheter faktiskt föreligger. Ett så högt beviskrav skulle motverka bestämmelsens syfte. Det skulle riskera att den nytta en frågerätt medför i realiteten går om intet.

Vi menar sammanfattningsvis att uppgifter ska få efterfrågas om någon annan än den försäkrade, om myndigheten kan anta att en förman kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förman har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Bestämmelsen bör vara generellt utformad i fråga om vem förfrågan får göras

Som framgått ovan finns behov av att kunna göra förfrågan om andra fysiska personer än försäkrade, exempelvis anhöriga till den försäkrade eller assistenter som utför personlig assistans. Det finns också

³⁷ Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, prop. 2007/08:48, s. 23 och 28.

behov av att göra förfrågan om juridiska personer och då till exempel om vilka transaktioner företaget har haft och vilka personer som är eller har varit anställda i företaget.

Vårt förslag har till syfte att förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Som vi har konstaterat ovan lämnas oriktiga uppgifter till myndigheter, som skulle kunna kontrolleras om förfrågan får göras om annan än den försäkrade. Att reglera att förfrågan får göras om annan fysisk person än den försäkrade och juridiska personer, i de fall uppgifterna har betydelse för en korrekt tillämpning av socialförsäkringsbalken, bedöms därmed tillräckligt konkret och precist utifrån det syfte som förslaget ska åstadkomma. Ett alternativ som vi har övervägt men förkastat, är en reglering om vilka andra fysiska person än den försäkrade och juridiska personer som en förfrågan ska få ställas. Det finns redan en begränsning i frågerätten genom att den enbart avser uppgifter som behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen socialförsäkringsbalken. Om vem som sådana uppgifter kan behövas kan skilja sig åt mellan olika förmåner och att skapa en uttömmande lista över vilka personkategorier som det får frågas om vore inte en önskvärd lösning. Det finns risk för att några personkategorier skulle kunna förbises och att en sådan lista skulle behöva uppdateras i takt med att nya förmåner införs och brottsligheten förändras. Som vi även har konstaterat i kapitel 6 och 8 är det viktigt med enhetliga, robusta och enkla regelverk där särreglering för vissa uttryckliga personkategorier skapar problem. Någon ytterligare precisering bedöms därför inte nödvändig eftersom den personkrets som det finns behov av att göra förfrågan om, till stor del beror på vilken förmån som är aktuell och på situationen i det enskilda ärendet, inklusive vad som ligger till grund för att anta att det förekommer en felaktighet.

En förfrågan om annan än den försäkrade bör sammanfattningsvis kunna avse såväl annan fysisk som juridisk person. Detta bör uttryckligen anges i bestämmelsen för att personkretsen tydligt ska fastslås.

Bestämmelsen bör vara generellt utformad i fråga om till vem förfrågan kan ställas

Den nuvarande bestämmelsen om frågerätt i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken avseende den försäkrade är generellt utformad när det gäller vilka aktörer som får tillfrågas, förutom att den som till-

frågas ska kunna antas lämna behövliga uppgifter för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Ett argument för att inskränka denna möjlighet i det förslag som vi nu överväger, är att det gäller uppgifter om någon annan än den som ansökt om en viss förmån. Denne tredje person kan vara helt ovetande om handläggningen hos en myndighet och en uppgiftsinhämtning om en sådan person kan därför anses mer känslig ur integritetssynpunkt, än om det hade varit fråga om den som på eget initiativ har vänt sig till myndigheten för att erhålla en förmån.

Det finns skäl för ett sådant synsätt, men vi ser samtidigt att behovet av att kunna göra förfrågningar är så stort när det gäller att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar att det inte bör finnas några begränsningar avseende till vem en fråga får ställas. Detta framgår inte minst av det breda behov av uppgifter som behandlas tidigare i kapitlet. En annan sak är att vi vid utformningen av bestämmelsen föreslår villkor som begränsar utredningsbefogenheterna till sådana situationer där det bedöms mest behövt. Mot bakgrund av det behov av uppgifter som vi sett och det faktum att den befintliga bestämmelsen inte innehåller någon begränsning av vilka aktörer myndigheterna får vända sig till, menar vi att det inte heller finns anledning att inskränka den krets av aktörer hos vilken det ska finnas möjlighet att göra förfrågan om avseende andra än den försäkrade. Beträffande denna aktörskrets bör därför den nya bestämmelsen utformas med förebild i den befintliga bestämmelsen om utredningsbefogenheter angående den försäkrade.

Bestämmelsen bör vara generellt utformad i fråga om ärendeslag och uppgifter

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har behov av att inhämta flera olika typer av uppgifter om andra än den försäkrade. När det gäller fysiska personer kan myndigheterna exempelvis behöva fråga om kontoutdrag eller kontrolluppgifter eller arbetsgivardeklarerationer på individnivå för att utreda om till exempel arbete verkligen har utförts eller vilken inkomst vederbörande har. Det kan också finnas behov av journalanteckningar från vården (exempelvis från barnavårdscentral) och uppgifter om av- eller ombokade besök inom vården. Även uppgifter från förskola eller skola (exempelvis barns närvaro/frånvaro, om barns placering på förskola har avslutats och om vem

som hämtar/lämnar barnet) och uppgifter från skolhälsovården och från kommuner (exempelvis om barnets förskole- eller skolplacering) kan behövas. För att kunna utreda om en familj befinner sig i Sverige eller inte kan uppgifter om barn i familjen och deras närvaro på förskola, skola eller barnhälsovård behövas.

Av de uppräknade uppgifterna kan kontoutdragen sägas inta en särställning i den meningen att de kan anses innehålla särskilt integritetskänsliga uppgifter. Av informationen i ett kontoutdrag kan en myndighet få en ganska tydlig bild av hur en person lever sitt liv. Det kan finnas information om vilken inkomst personen har och vilka transaktioner som görs på kontot, såväl gällande mottagare och avsändare som vilka belopp som transfereras. Det kan framgå var personen handlar, vilket förutom information om i vilka butiker personen gör inköp också ger information om var personen befinner sig geografiskt. Av denna anledning måste det övervägas mycket noga om sådan information ska få efterfrågas.

Det som talar för att kontoutdrag bör få efterfrågas är, enligt vad som framgått, den viktiga information som finns i dem när det kommer till att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det har framgått att kontoutdragen kan ha betydelse exempelvis för att kunna kontrollera vilka transaktioner som förekommit mellan olika personer och bedöma huruvida bosättningskrav är uppfyllda, bedöma frågor om sammanboende och delad bostad. Vi menar att sådana uppgifter är av så stor vikt i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna att det måste väga mycket tungt i förhållande till den enskildes integritet. Det är dessutom uppgifter som inte går att inhämta från annat håll. Inte heller är det en framkomlig väg att göra en förfrågan till bankerna om att endast lämna ut vissa uppgifter ur ett kontoutdrag. Huruvida en viss uppgift visar på vissa särskilt angivna förhållanden kan vara en mycket svår bedömning för bankerna att göra och det måste ifrågasättas om ett sådant ansvar bör läggas på dem. En sådan ordning skulle också vara mycket tidskrävande, varför det också blir en fråga om det är resursmässigt försvarbart.

Om man i stället ställer upp de kvalificerande krav som vi gjort för att en inhämtning ska få ske, menar vi att det sett mot helheten inte utgör ett oproportionerligt intrång i den enskildes integritet att medge inhämtning av kontoutdrag. Samma bedömning gjordes av regeringen i *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, när det gäller bankers och penninginrättningsars skyldighet att lämna uppgifter, exempelvis

kontoutdrag, till Utbetalningsmyndigheten för att den myndigheten ska kunna använda uppgifterna i sina fördjupade granskningar.³⁸ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inhämtar också redan uppgifter om kontoutdrag med stöd av andra bestämmelser. Vi anser därmed att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna göra förfrågningar om kontoutdrag avseende annan än den försäkrade.

Exempel på uppgifter hänförliga till juridiska personer som myndigheterna har behov av att inhämta är bokföring (exempelvis för att kunna kontrollera om ett företag har bedrivit någon verksamhet eller om företaget haft anställda, uppgifter om anställda i ett bolag (exempelvis lön, arbetad tid och uppgifter om anställning i assistansbolag), uppgifter om vem som bedrivit en viss verksamhet under en viss tidsperiod (exempelvis för att kontrollera vem eller vilka som sitter i styrelsen för ett företag), och uppgifter från arbetsgivare (exempelvis vid utredning av tredje person i form av assistenter inom assistansersättning).

Vidare kan uppgifter om företag behövas för att kontrollera en vårdgivares status som ansluten till tandvårdssystemet så att denne uppfyller kraven för detta. Av betydelse kan då vara uppgifter om vårdgivarens F-skatt från Skatteverket, uppgifter om löneutbetalningar för att säkerställa att vårdgivaren har behörig personal anställd och uppgift om de lokaler som används för att kontrollera att de är ändamålsenliga för tandvård eller att nödvändiga tillstånd för röntgenutrustning finns.

Sammantaget kan konstateras att många uppgifter av olika karaktär behöver inhämtas. Frågan är om det behövs någon begränsning avseende vilka uppgifter eller i vilka ärendeslag som förfrågningar ska få göras. Bestämmelsen i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken är generell när det gäller i vilka förmånsslag det får göras en förfrågan och vilka uppgifter som får efterfrågas. I likhet med vad som gäller för den försäkrade har vi inte sett någon anledning att begränsa frågerätten till enskilda förmåner när det gäller förfrågan om någon annan än den försäkrade. Behoven av uppgifter är inte koncentrerade till vissa förmånsslag. Motsvarande menar vi gäller för de uppgifter som ska kunna inhämtas. Det finns ingen uttrycklig uppräkningslista i den befintliga bestämmelsen och vi ser ingen anledning att göra en sådan begränsning bara för att förfrågan ska få göras om någon annan än den försäkrade.

³⁸ *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, s. 56.

Ett alternativ hade kunnat vara en precisering av bestämmelsen genom att exempelvis ange att uppgifterna ska ha betydelse för bedömningen av bosättningsförhållanden eller för bedömning av huruvida ett assistansbolag bedriver verksamhet enligt gällande regelverk. En sådan kategorisering bedöms dock inte ändamålsenlig och skulle knappast innebära en större förutsebarhet för den enskilde gällande vilka uppgifter som kan komma att inhämtas, eftersom behovet av uppgifter styrs av de villkor som olika typer av förmåner ställer upp, förhållandena i det enskilda ärendet och av vilka indicier om felaktigheterna som finns i ärendet. Det är dessutom de handläggande myndigheterna som besitter kunskapen om vilka uppgifter som behövs i ett ärende. Att försöka skapa en uttömmande lista över sådana uppgifter vore inte en ändamålsenlig lösning, varken utifrån riskerna att några uppgifter skulle kunna förbises eller att en sådan lista skulle behöva uppdateras i takt med att nya förmåner tillhandahålls och brottsligheten förändras. Det bör i detta sammanhang framhållas att en begränsning redan ligger i att det i paragrafen anges att uppgifterna ska behövas för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Ärendeslaget och dess villkor blir därmed styrande och avgörande för vilka uppgifter som är möjliga att göra förfrågan om.

Information ska ges till annan fysisk person som förfrågan avser

I enlighet med vårt förslag ovan kan uppgifter komma att inhämtas om en annan fysisk person än den försäkrade. Det rör sig därmed om uppgifter om en fysisk person som i den aktuella situationen inte har någon relation till myndigheten.

Enligt artikel 5.1 i dataskyddsförordningen³⁹ ska behandling av personuppgifter ske på ett öppet sätt. I artiklarna 13 och 14 regleras vilken information som ska ges till de registrerade när behandlingen påbörjas.⁴⁰ Artikel 13 gäller när uppgifter inhämtas från de registrerade medan artikel 14 reglerar ansvaret för den personuppgiftsansvarige att informera den registrerade om personuppgifter som har inkom-

³⁹ 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.

⁴⁰ Den registrerade är den person vars personuppgifter behandlas, se artikel 4.1 i dataskyddsförordningen.

mit på något annat sätt än från den registrerade.⁴¹ Därmed har den handläggande myndigheten en skyldighet att informera den registrerade, det vill säga den fysiska person som förfrågan avser, om de uppgifter som myndigheten får in med anledning av förfrågan. Att den handläggande myndigheten kan invända att information till den registrerade vars uppgifter behandlas kan vara administrativt betungande alternativt riskera att brottsupplägg döljs, är inte godtagbara skäl att inte informera den registrerade enligt dataskyddsförordningen.⁴² Vidare innebär uppgiftsinhämtning för att utreda misstänkta felaktigheter oftast att historiska uppgifter inhämtas för att exempelvis se var personerna har varit folkbokförda, i vilken lägenhet de har bott samt om det finns överföringar av pengar mellan dem. Mot denna bakgrund bör det föras in en bestämmelse med innebörden att när en förfrågan görs om en annan fysisk person än den försäkrade, ska den handläggande myndigheten informera den som förfrågan avser (det vill säga den person som uppgifter hämtas in om).

En fråga som har uppkommit är vid vilken tidpunkt sådan information ska tillhandahållas till den som förfrågan avser. Skyldigheten att tillhandahålla informationen snabbt och behandla uppgifter på ett rättvist sätt är viktiga delar i öppenhetsskyldigheten enligt dataskyddsförordningen. När det gäller sådana personuppgifter som har erhållits indirekt enligt artikel 14 anges de tidsramar inom vilka den begärda informationen ska ges till de registrerade i artikel 14.3 a–c. Huvudregeln är att informationen ska ges inom en ”rimlig tid” efter det att personuppgifterna har erhållits och senast inom en månad, med beaktande av de särskilda omständigheter under vilka personuppgifterna behandlas. Den allmänna tidsgränsen på en månad kan vara kortare enligt artikel 14.3 b, om det rör en situation där uppgifterna används för kommunikation med den registrerade. I ett sådant fall ska informationen lämnas senast vid tidpunkten för den första kommunikationen med den registrerade. Vidare kan tidsgränsen på en månad också vara kortare enligt artikel 14.3 c, om uppgifterna utlämnas till andra mottagare (oavsett om de är tredje parter eller inte). I ett sådant fall ska informationen lämnas senast vid tidpunkten för det första utlämnandet.

Ovanstående innebär att den längsta tidsfristen som gäller för information till annan fysisk person än den försäkrade är en månad från det att uppgifterna erhållits och att en bedömning i varje enskilt fall

⁴¹ Artikel 14 i dataskyddsförordningen.

⁴² Artikel 14.5 i dataskyddsförordningen.

behöver göras utifrån aktuella förutsättningar. Rättvis- och ansvarsprincipen enligt dataskyddsförordningen innebär dock att de handläggande myndigheterna alltid måste beakta de registrerades rimliga förväntningar, den effekt som behandlingen kan få för dem och deras möjlighet att utöva sina rättigheter med avseende på behandlingen, när myndigheten avgör när sådan information som avses i artikel 14 ska ges. Ansvarsprincipen innebär att de personuppgiftsansvariga myndigheterna vid behov ska kunna ange den logiska grunden till sitt val och kunna motivera varför informationen gavs vid en viss tidpunkt.⁴³

Rätt att göra invändningar

Den registrerade har enligt artikel 21 i dataskyddsförordningen rätt att invända mot behandling av personuppgifter som avser honom eller henne och som grundar sig på bland annat artikel 6.1 e samma förordning (behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse). Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna om inte denne bland annat kan påvisa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter. Det finns dock begränsningar av den registrerades rätt att göra invändningar.⁴⁴

Enligt 114 kap. 3 § socialförsäkringsbalken får sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt kapitlet utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen. I förarbetena gjordes bedömningen att bestämmelsen är förenlig med dataskyddsförordningen och att de krav som ställs i artikel 23 i dataskyddsförordningen för att kunna göra undantag från bestämmelsen om rätten för den enskilde att göra invändningar är uppfyllda. Det framgår vidare att socialförsäkringsbalken både kan och bör behålla en begränsning av den registrerades rätt att invända mot behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.⁴⁵

Bedömningen enligt förarbetena ovan är gjord mot bakgrund av de personuppgifter som vid den tiden behandlades inom socialförsäk-

⁴³ Artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd, Riktlinjer om öppenhet enligt förordning (EU) 2016/679, antagna den 29 november 2017, senast granskade och antagna den 11 april 2018, s. 14 f. www.imy.se/globalassets/dokument/riktlinjer-om-oppenhet-och-information-till-registrerade.pdf. Hämtat 2023-07-20.

⁴⁴ Artikel 23 i dataskyddsförordningen.

⁴⁵ *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, prop. 2017/18:171, s. 188 f.

ringens administration. Vi föreslår nu att uppgifter om annan fysisk person än den försäkrade, ska kunna behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. De nya uppgifter som kan komma att behandlas med anledning av den nya bestämmelsen, behandlas i syfte att säkerställa att rätt ersättning betalas ut till rätt person och för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Även i dessa fall finns ett starkt intresse av en enhetlig digital ärendehantering. Vi bedömer att kraven som ställs i artikel 23.2 i dataskyddsförordningen uppfylls av regleringen i 114 kap. socialförsäkringsbalken. Behandlingen av uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade, bedöms därför utgöra en sådan nödvändig och proportionell åtgärd för att säkerställa mål av ”generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet”.⁴⁶ Regleringen i 114 kap. 3 § socialförsäkringsbalken som tillåter behandling av personuppgifter även om den registrerade motsätter sig detta, gäller därmed även för uppgifter som hämtas in om en annan fysisk person än den försäkrade.

Utredningsbefogenheten bör placeras i en egen paragraf

Den möjlighet till frågerätt som vi föreslår är en nyhet i socialförsäkringsbalken. Det gäller såväl det förhållande att det medges rätt att fråga om annan än den försäkrade, som att möjligheten är utformad på så sätt att den uppställer krav på att det kan antas finnas misstanke om felaktighet. Det kan övervägas att lägga bestämmelsen som ett andra stycke i den befintliga paragrafen om utredningsbefogenheter i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken. Denna paragraf är dock redan förhållandevis lång och innehåller ett flertal moment. Att i ett andra stycke placera en frågerätt om en annan personkrets än vad som avses i paragrafen i övrigt och dessutom med den typ av villkor för frågerätten som vi föreslår, riskerar att det uppstår oklarheter vid tillämpningen och gör paragrafen som helhet svårsläst.

Vi föreslår därför att utredningsbefogenheten som avser annan person än den försäkrade placeras i en egen paragraf i direkt anslutning till den befintliga paragrafen om utredningsbefogenheter avseende den försäkrade.

⁴⁶ Artikel 23.1 e i dataskyddsförordningen.

9.5 Utökad uppgiftsskyldighet avseende juridiska personer

9.5.1 Det bör införas en utökad uppgiftsskyldighet för vissa aktörer avseende juridiska personer

Bedömning: För att säkerställa korrekta beslutsunderlag och korrekta utbetalningar samt förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ska det för vissa aktörer införas en uppgiftsskyldighet i socialförsäkringsbalken gällande uppgifter om juridiska personer.

Skälen för bedömningen

Det finns behov av uppgifter från vissa aktörer avseende juridiska personer

Enligt 110 kap. 31 § första stycket socialförsäkringsbalken är myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar skyldiga att på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Begreppet namngiven person i socialförsäkringsbalken har sitt ursprung i tidigare författningar. Begreppet användes i 8 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och i 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. JO har mot bakgrund av författningarnas utformning ansett att begreppet endast avser den försäkrade själv. Enligt JO vore en annan tolkning av begreppet orimlig och har inte heller återfunnits i praxis.⁴⁷

Med begreppet försäkrad avses i 4 kap. 3 § socialförsäkringsbalken den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i kapitlets 2 § samt de krav som gäller på försäkringstider. I 2 § klargörs att socialförsäkringen är indelad i bosättningsbaserade förmåner, arbetsbaserade förmåner och övriga förmåner. Sådana förmåner kan inte avse någon annan än en fysisk person. Mot denna bakgrund framgår att den försäkrade också är en fysisk person.

⁴⁷ JO 2008/09 s. 345. Detta har bekräftats i senare avgöranden från JO, se JO beslut den 29 oktober 2021, dnr 1974-2020.

Av socialförsäkringsbalkens systematik och begreppsbildning följer därför att en namngiven person i detta sammanhang inte kan avse någon annan än en fysisk person. Detta innebär i sin tur att det inte finns någon lagstadgad skyldighet att lämna uppgifter om juridiska personer, endast om fysiska.

Företag har blivit alltmer vanliga som aktörer på socialförsäkringens område. Det förekommer en stor andel företag inom assistansersättning, bilstöd och statligt tandvårdsstöd. Det kan handla om företag som utför vissa tjänster och åtgärder som ersätts genom välfärdssystemen. Samtidigt som förmåner och stöd till företag har blivit alltmer vanligt och rör stora summor varje år, har utredningsbefogenheterna och möjligheterna att hämta in uppgifter inte ha följt med i samma utsträckning. Den 1 januari 2020 utvidgades tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen till att även avse stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Genom utvidgningen kom utbetalningar som går till en arbetsgivare eller en vårdgivare men som avser en enskild att omfattas av lagen. I förarbetena till utvidgningen anfördes att företagen hade fått en alltmer framträdande roll inom välfärdssystemen. Syftet med utvidgningen var att kunna beivra även missbruk av välfärdssystemen som sker inom ramen för ett företags verksamhet, oavsett om den enskilde förmånstagaren är involverad eller inte.⁴⁸

Behovet av att kunna inhämta uppgifter om juridiska personer är i sig inte nytt. Det lyftes fram redan i SOU 2017:37. Utredningen menade att Försäkringskassan med den dåvarande lagstiftningen inte hade tillräckliga förutsättningar för att möta den alltmer komplexa brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Försäkringskassan bedömdes därför vara i behov av utökade möjligheter att inhämta uppgifter om företag.⁴⁹ Någon ändring av lagstiftningen i denna del har dock inte genomförts.

Även i vårt utredningsarbete har det identifierats ett behov för Försäkringskassan att kunna inhämta uppgifter från myndigheter om

⁴⁸ *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, SOU 2018:14, s. 263.

⁴⁹ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, SOU 2017:37, s. 405.

juridiska personer.⁵⁰ Exempelvis kan det finnas behov av att inhämta uppgifter från Skatteverket. Det handlar då om handlingar som visar om det har bedrivits verksamhet i ett bolag, uppgifter om skattekonto, vissa verifikat från bokföring, uppgifter hänförliga till ROT/RUT-avdrag och fakturor som funnits i bolaget. När det särskilt gäller assistansersättning kan uppgifter från Bolagsverket vara relevanta att inhämta, till exempel assistansanordnarens revisionsberättelser.

Uppgifter från andra myndigheter kan även behövas för exempelvis utredning av sjukersättning, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Dessa förmåner förutsätter att den enskilde har ett arbete och att denne avstår från arbetet under den tid som ersättning betalas ut. Uppgifterna kan också få betydelse för ärenden om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). När det gäller egna företagare har Försäkringskassan begränsade möjligheter att kontrollera huruvida en enskild har en verksamhet att avstå från. Uppgifter behövs därför om själva bolaget för att kunna se hur verksamheten har bedrivits under den tid som den enskilde ska ha avstått från arbete i den egna verksamheten. Sådana uppgifter kan behövas när det är den försäkrade eller en närstående till denne som äger eller bedriver verksamheten. Likaså har Försäkringskassan begränsade möjligheter att kontrollera om den enskilde avstått från arbete i det egna bolaget. Av detta följer att det även kan finnas behov av att inhämta personuppgifter för en sådan kontroll, vilket vi återkommer till i avsnitt 9.6.1.

Det har därtill identifierats ett särskilt behov av att från vissa aktörer kunna inhämta uppgifter om juridiska personer när det gäller förmånerna assistansersättning och bilstöd. Det handlar om en möjlighet att inhämta uppgifter från anordnare av personlig assistans och enskilda som trätt i affärsförbindelse med en sådan anordnare samt aktörer som utfört en åtgärd som ger rätt till bilstöd. Av vår kartläggning i kapitel 4 framgår att assistansersättning är särskilt utsatt för brottsliga angrepp och felaktiga utbetalningar. Omfattningen av felaktiga utbetalningar gällande assistansersättning och bilstöd har vidare visat sig vara problematiska, både genom upptäckta felaktiga utbetalningar och de omfattningsstudier som genomförts i närtid. I Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) rapport om omfattningen av felaktiga utbetal-

⁵⁰ Behovet har framförts vid flera tillfällen, se SOU 2017:37, s. 403 f., Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag*, 3 april 2018, dnr 054812-2017, s. 7 f., Försäkringskassans skrivelse *svar till utredningen* den 4 november 2022 och Försäkringskassans skrivelse *Prioriterade lagförslag från Försäkringskassan* den 4 november 2022.

ningar från välfärdssystemen har de felaktiga utbetalningarna gällande assistansersättning skattats till 1 979 miljoner kronor för år 2021. Det motsvarar 8 procent av de totala utbetalningarna av assistansersättning som samma år uppgick till 24,2 miljarder kronor.⁵¹ För att få en uppfattning av motsvarande belopp för år 2022 får man vända sig till Försäkringskassans årsredovisning 2022. Av den framgår att total utbetald assistansersättning 2022 uppgick till 28,4 miljarder kronor och beloppet för upptäckta felaktiga utbetalningar låg på 539,3 miljoner kronor.⁵² Vid en uppskattning av felaktiga utbetalningar motsvarande de 8 procent som ESV gjort för år 2021 skulle summan i stället uppgå till 2,3 miljarder kronor. Det innebär både att stora summor betalas ut felaktigt inom assistansersättningen varje år och att det enligt uppskattningarna är en förhållandevis liten andel som upptäcks.

Detsamma gäller bilstöd. Enligt ESV:s rapport uppskattades det felaktigt utbetalda beloppet till 6 miljoner kronor år 2021 vilket motsvarade 4,1 procent av de totala utbetalningarna om 138 miljoner kronor.⁵³ För år 2022 betalade Försäkringskassan ut 147,2 miljoner kronor i bilstöd och de upptäckta felaktiga utbetalningarna uppgick till 13,9 miljoner kronor.⁵⁴ Vid en uppskattning av felaktiga utbetalningar motsvarande ESV:s för år 2021 skulle summan också uppgå till 6 miljoner kronor 2022. Att beloppen för år 2021 och 2022 är lika stora har sin grund i den grova avrundningen av beloppen i ESV:s rapport. För bilstöd var upptäckta felaktiga utbetalningar 2022 större än de skattade faktiska felaktiga utbetalningarna. Det beror enligt Försäkringskassan på att de upptäckta felaktiga utbetalningarna inkluderar flera års utbetalningar.⁵⁵ Även för bilstöd uppskattas därmed en förhållandevis stor andel betalas ut felaktigt. Felaktiga uppgifter kan lämnas av enskilda eller företaget inom dessa förmåner och det finns därmed behov av att kunna inhämta och kontrollera sådana uppgifter med den säkraste källan, som då exempelvis kan vara en anordnare av personlig assistans alternativt en aktör som utfört en åtgärd som berättigar till bilstöd.

Det finns således behov av att få ta del av uppgifter om juridiska personer från vissa aktörer och detta behov har sin grund i hur för-

⁵¹ ESV 2023:22, s. 96.

⁵² Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 111.

⁵³ ESV 2023:22, s. 124.

⁵⁴ Skrivelse från Försäkringskassan den 2 maj 2023 och Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 111.

⁵⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 114.

månssystemen är uppbyggda, exempelvis genom krav på tillstånd, viss omsättning och utförda åtgärder. Behovet har också sin grund i vilken utredning som kan behöva göras av olika förhållanden med anknytning till förmånen och företaget (exempelvis huruvida ett företag verkligen bedriver en viss verksamhet). Vi kan också konstatera att behovet i vissa fall avser uppgifter kring företaget som innebär uppgifter om fysiska personer såsom anställda. Det sistnämnda behovet återkommer vi till nedan i avsnitt 9.6.1.

Skyddsvärda uppgifter

Uppgifter om juridiska personer utgör inte personuppgifter och omfattas som huvudregel inte av dataskyddsförordningen.⁵⁶ Sådana uppgifter kan ändå vara skyddsvärda för den juridiska personen, såsom uppgifter om ekonomi och företagsverksamhet.

Med hänsyn till vikten av att säkerställa korrekta beslutsunderlag och utbetalningar samt värna välfärdssystemen och förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar bedömer vi att behovet av att inhämta uppgifterna överväger de risker som kan uppstå till följd av att uppgifter inhämtas om juridiska personer. Det är dock viktigt att skyddsvärda uppgifter ges ett tillräckligt skydd, vilket vi återkommer till i avsnitt 9.5.2 och 9.11.

Tillgången till uppgifterna behöver säkerställas genom en uppgiftsskyldighet

I avsnitt 9.4 har vi föreslagit att det införs utökade utredningsbefogenheter för bland annat Försäkringskassan genom en ny bestämmelse i socialförsäkringsbalken (110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken). Denna frågerätt är förmånsövergripande och ger rätt att också fråga om juridiska personer när det finns misstanke om felaktigheter och uppgifterna har betydelse för tillämpning av socialförsäkringsbalken. Enligt vår bedömning är en sådan bestämmelse inte tillräcklig för de behov vi identifierat. Den ger inte någon rätt att få del av uppgifter om juridiska personer, utan det är upp till den som mottar förfrågan att avgöra om den ska besvaras. Även sekretessbestämmelser kan ställa upp hinder för ett utlämnande av uppgifter om juridiska personer.

⁵⁶ Skäl 14 i dataskyddsförordningen.

Det är viktigt att säkerställa att Försäkringskassan får tillgång till uppgifter om juridiska personer i tillräcklig omfattning, särskilt med hänsyn till vikten av uppgifter om juridiska personer inom bland annat förmånerna assistansersättning och bilstöd. Vidare har det i vår kartläggning både i delbetänkandet och slutbetänkandet framgått att det finns motsvarande behov inom det statliga tandvårdsstödet (se avsnitt 9.8). Att tillförsäkra Försäkringskassan korrekt beslutsunderlag och möjligheter att säkerställa korrekta utbetalningar görs därför i detta avseende säkrast genom att införa tydliga regler om uppgiftsskyldighet för sådana uppgifter. För att det inte ska finnas någon tvekan om vilken aktör som har rätt att begära vilka uppgifter från andra aktörer och det dessutom bör säkerställas att uppgifterna faktiskt lämnas ut, bör det införas en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter om juridiska personer till Försäkringskassan.

9.5.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Myndigheter, anordnare av personlig assistans och enskild som trätt i affärsförbindelse med anordnare av personlig assistans samt enskild som utfört sådan åtgärd som ger rätt till bilstöd, ska på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter om en juridisk person, när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldigheten bör avse samtliga förmåner där uppgifter om juridisk person har betydelse

I föregående avsnitt har vi identifierat att det finns ett förmånsövergripande behov för Försäkringskassan att kunna inhämta uppgifter om juridiska personer i de förmåner och stöd som sådana behov av uppgifter förekommer. En sådan förmånsövergripande rätt finns, som tidigare påpekats, redan i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken beträffande den försäkrade. Att låta samma rätt omfatta även juridiska personer framstår som ändamålsenligt i förhållande till vikten av att säkerställa korrekta beslutsunderlag även i förmåner där företaget har en betydande roll och utifrån de behov som identifierats.

Uppgifterna ska behövas för tillämpningen av socialförsäkringsbalken

Uppgiftsskyldigheten ska avse juridiska personer. Det handlar således om uppgifter som är knutna till den juridiska personen som sådan och som avser den verksamhet som bedrivs. Som framgått ovan kan det handla om hur verksamheten bedrivs, vem som bedriver verksamheten och under vilken tid det har skett. Det kan också handla om antalet anställda i företaget och om uppgifter i företagets bokföring.

Av de behov vi har identifierat framgår det att det inte är ändamålsenligt att göra en uttrycklig uppräkningslista av vilka specifika uppgifter som bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. Vilka uppgifter det finns behov av att inhämta är beroende av vilken typ av ärende det är fråga om och förhållandena i det enskilda ärendet samt vilka former av missbruk med förmåner som föreligger. En precisering av uppgifter är inte lämplig att göra om bestämmelsen ska utgöra ett välfungerande och ändamålsenligt verktyg i Försäkringskassans handläggning för att kunna säkerställa ett korrekt beslutsunderlag. Den begränsning som finns i 110 kap. 31 § första stycket socialförsäkringsbalken avseende den försäkrade om att uppgifterna ska gälla förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, bör också gälla den bestämmelse som vi föreslår. Eftersom samma begränsning finns i befintlig reglering, är det lämpligt att bestämmelserna avseende både den försäkrade och juridiska personer får samma omfång i detta avseende. Det faktum att det kan komma att röra sig om skyddsvärda uppgifter om företag, exempelvis ekonomi och andra uppgifter om verksamheten, förändrar inte denna bedömning. Försäkringskassans behov av uppgifterna för att kunna säkerställa korrekt beslutsunderlag och utbetalningar menar vi väger så pass tungt att det får anses överväga intresset hos det enskilda företaget av att inte få uppgifterna utlämnade. Uppgifterna kommer enligt förslaget nedan dessutom att omfattas av sekretess hos Försäkringskassan, vilket innebär ett skydd för att uppgifterna sprids vidare.

Sammanfattningsvis menar vi att det inte bör göras någon uttrycklig uppräkningslista av vilka uppgifter som får inhämtas med stöd av paragrafen, men att det bör uppställas ett krav på att uppgifterna ska gälla förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Uppgiftsskyldigheten ska gälla vissa utpekade aktörer

Mot bakgrund av det behov av uppgifter som identifierats och hur befintlig reglering avseende den försäkrade ser ut är det motiverat att peka ut vissa aktörer som ska åläggas en uppgiftsskyldighet. Vi anser att det är myndigheter, aktörer inom assistansverksamhet och aktörer som förekommer i samband med bilstöd som bör åläggas en uppgiftsskyldighet. Det är uppgifter från sådana aktörer som kan ha betydelse för den förmån eller det stöd som avser en försäkrad men som betalas ut till den juridiska personen.

Beträffande frågan om myndighetskretsen framgår det av redogörelsen om behov ovan att uppgifter kan behöva hämtas in från Skatteverket och Bolagsverket. Behovet är emellertid vidare än så. Även uppgifter från andra myndigheter kan behövas för att verifiera uppgifter som lämnas av exempelvis aktörer inom assistansverksamhet och bilstödet. Det har exempelvis identifierats ett behov av att kunna inhämta uppgifter om utredning som pågår hos IVO. Sådana uppgifter kan vara avgörande för om assistansersättning ska betalas ut eller om utbetald ersättning ska återkrävas.⁵⁷ Det saknas skäl att begränsa vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten, vilket för övrigt inte heller är gjort i den befintliga bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 § i balken. Det framstår tvärtom som ändamålsenligt att myndighetskretsen är densamma som beträffande fysiska personer så att regleringen om möjligheterna att säkerställa korrekta beslutsunderlag är lika omfattande avseende både den försäkrade och de juridiska personer som förmånen betalas ut till. Det vore inte ändamålsenligt om uppgifter om en fysisk person kunde inhämtas från samtliga myndigheter, medan uppgifter om juridiska personer, vilka typiskt sett är mindre känsliga och kan behövas för att säkerställa uppgifter om fysiska personers rätt till förmåner, bara skulle kunna inhämtas från en begränsad myndighetskrets.

Det har därtill identifierats ett särskilt behov av att från vissa andra aktörer kunna inhämta uppgifter om juridiska personer när det gäller förmånerna assistansersättning och bilstöd. Sådana verksamheter har visat sig vara särskilt viktiga att få in uppgifter om för att kunna säkerställa ett komplett beslutsunderlag och att rätt ersättning betalas ut. Även om uppgifter om dessa till viss del kan lämnas av andra myndigheter, finns det behov av att inhämta uppgifter direkt från exempel-

⁵⁷ Skrivelse från Försäkringskassan den 28 april 2023.

vis en anordnare av personlig assistans eller någon annan aktör som denne anlitat. Detta för att kunna verifiera uppgifter mellan olika aktörer vid misstanke om felaktiga utbetalningar. Behov finns då att kunna begära uppgifter inte enbart från anordnaren av assistans, utan även från externa leverantörer eller konsulter som denne har anlitat i sin verksamhet. Därför bör även den som trätt i affärsförbindelse med anordnare av personlig assistans åläggas en uppgiftsskyldighet.

Motsvarande gäller för förmånen bilstöd där den enskilde beviljas ersättning för inköp av fordon, anpassning av fordonet eller körkortsutbildning. Vid misstanke om att lämnade uppgifter är felaktiga finns behov av att kunna verifiera uppgifter från säljare av fordon, anpassningsföretag, körkortsutbildare och eventuella leverantörer som dessa köper in tjänster eller produkter från.

Sammanfattningsvis bör alltså uppgiftsskyldigheten åläggas myndigheter, anordnare av personliga assistans och enskilda som trätt i affärsförbindelse med en sådan anordnare samt aktörer som utfört en åtgärd som ger rätt till bilstöd.

9.6 Utökad uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person

9.6.1 Det bör införas en utökad uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person än den försäkrade

Bedömning: För att förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska det för vissa aktörer införas en uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person än den försäkrade vid misstanke om felaktigheter.

Skälen för bedömningen

Det finns behov av uppgifter avseende annan person än den försäkrade vid misstanke om felaktigheter

I avsnitt 9.4.1 har det identifierats ett behov av att inhämta uppgifter om annan fysisk person än den försäkrade. I det sammanhanget föreslår vi att en sådan möjlighet införs i 110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken, men då endast i form av en frågerätt (avsnitt 9.4.2). En sådan

möjlighet innebär inte en skyldighet att lämna de uppgifter som efterfrågats.

I avsnitt 9.5.1 har vi konstaterat att de befintliga bestämmelserna i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken som ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten rätt att begära uppgifter, endast avser den försäkrade. Någon möjlighet att begära uppgifter avseende någon annan fysisk person än den försäkrade finns således inte.

När det särskilt gäller behoven av att inhämta uppgifter om annan fysisk person än den försäkrade har i huvudsak följande identifierats. De personer det i första hand kan bli aktuellt att inhämta uppgifter om är sådana vars omständigheter, agerande och interagerande med den försäkrade har betydelse för den försäkrades rätt till ersättning. Det kan handla om behov för Försäkringskassan att vid handläggning av assistansersättning få del av uppgifter om huruvida assistenter har utfört viss assistans och vid handläggning av bostadsbidrag att få uppgifter om huruvida personer är sammanboende. Även för Pensionsmyndigheten finns ett sådant behov av uppgifter om exempelvis sammanboende eller när det gäller frågan om en person som erhåller bosättningsbaserade förmåner faktiskt bor i landet. Frågan om boende är även relevant för Försäkringskassan gällande samtliga bosättningsbaserade förmåner. Se vidare avsnitt 9.4.1 för en utförligare beskrivning.

Flertalet av de behov som identifierats är sådana som innebär att olika förhållanden kan behöva kontrolleras. Det kan vara nödvändigt för att säkerställa att beslut blir korrekta eller för att redan beslutade förmåner utgår enligt de bestämmelser som gäller. Vår bedömning är därför att behovet av uppgifter om någon annan än den försäkrade i första hand behövs när det finns indikationer på felaktigheter.

Som konstaterats finns alltså behov av att kunna inhämta uppgifter om annan än den försäkrade och det behovet har sin grund i både hur förmånssystemen är uppbyggda, exempelvis genom krav på bosättning eller att en försäkrad är ensamstående, och vilken kontroll som kan behöva göras av olika förhållanden med anknytning till förmånen (exempelvis huruvida personliga assistenter faktiskt arbetat viss tid).

Intrång i enskildas personliga integritet

I avsnitt 9.4.1 har konstaterats att en utökad utredningsbefogenhet i form av en frågerätt som avser någon annan än den försäkrade innebär intrång i den enskildes personliga integritet. I vissa fall kan intrånget bli förhållandevis stort, både med tanke på vilken relation denne har till den som är föremål för en förmån och med tanke på vilka uppgifter som kan bli aktuella att hämta in.

Tillgången till uppgifterna behöver säkerställas genom en uppgiftsskyldighet

I avsnitt 9.4 har vi föreslagit att det införs utökade utredningsbefogenheter för bland annat Försäkringskassan genom en ny bestämmelse i socialförsäkringsbalken (110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken). Denna frågerätt är förmånsövergripande och ger rätt att också fråga om andra fysiska personer än den försäkrade när det finns misstanke om felaktigheter och uppgifterna har betydelse för tillämpning av socialförsäkringsbalken. Enligt vår bedömning är en sådan bestämmelse inte tillräcklig för de behov vi identifierat. Den ger inte någon rätt att också få del av uppgifter om annan fysisk person. Det är upp till den som mottar förfrågan enligt 14 a § att avgöra om den ska besvaras. Även sekretessbestämmelser kan ställa upp hinder för ett utlämnande av uppgifter om annan fysisk person. Vi har identifierat att det finns ett stort behov av att kunna inhämta uppgifter om andra än den försäkrade när det kan antas finnas felaktigheter. Det har också framgått att tillgången till sådana uppgifter i flera fall är en förutsättning för att kunna förebygga och motverka välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Att tillförsäkra ett korrekt beslutsunderlag och möjligheter att säkerställa korrekta utbetalningar görs därför i detta avseende säkrast genom att införa tydliga regler om uppgiftsskyldighet för sådana uppgifter.

En uppgiftsskyldighet avseende någon annan än den försäkrade utgör ett i sammanhanget förhållandevis offensivt verktyg och förekommer inte i dag i socialförsäkringsbalken. Dessa förhållanden innebär att man särskilt noggrant bör överväga ett införande av en sådan uppgiftsskyldighet.

De möjligheter som i dag finns att inhämta uppgifter är inte tillräckliga och måste utökas. För att åstadkomma ett fungerande verktyg krävs en utökning av möjligheterna att få tillgång till uppgifter som är adekvata för de problem som myndigheterna står inför. Denna möjlighet har ansetts särskilt påtaglig när det föreligger misstankar om felaktigheter. Att då införa en bred möjlighet för myndigheterna att inhämta uppgifter av stor betydelse som samtidigt begränsas till situationer när felaktigheter kan misstänkas, menar vi är ett nödvändigt och välavvägt steg i att skapa fungerande verktyg för myndigheternas arbete mot brottslighet. På så sätt tas också ett viktigt steg i riktningen mot att skapa ett robust och motståndskraftigt regelverk som kan möta den brottslighet som riktas mot socialförsäkringsbalkens förmåner.

En avvägning mellan behoven av en sådan uppgiftsskyldighet och intresset av att skydda den personliga integriteten, innebär enligt vår bedömning att införandet av en sådan bestämmelse är en proportionell åtgärd. De uppgifter som kan komma att bli aktuella att inhämta om annan än den försäkrade kan omfattas av sekretess hos andra myndigheter. För att en sådan sekretess ska brytas krävs att det införs en lagstadgad uppgiftsskyldighet för myndigheter.

En uppgiftsskyldighet innebär även att det tydliggörs vem som har rätt att begära uppgifter och från vilka aktörer det får ske. Det finns även möjlighet att klargöra vilka uppgifter skyldigheten avser och i vilket syfte de får begäras. Sammanfattningsvis anser vi därför att det bör införas en uppgiftsskyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter om annan än den försäkrade på begäran av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. En sådan begäran ska enbart få göras under vissa förutsättningar.

9.6.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får begära uppgifter från myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personliga assistans samt försäkringsinrättningar om annan fysisk person än den försäkrade.

En sådan begäran får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp. Detsamma gäller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Den handläggande myndigheten ska informera den som begäran avser om uppgiftsinhämtningen.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldigheten bör avse samtliga förmåner när det finns misstanke om felaktigheter

I föregående avsnitt har vi bedömt att det bör införas en skyldighet för bland annat myndigheter att lämna uppgifter om andra personer än den försäkrade till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Uppgiftsskyldighet ska inträda om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt. Den ska också inträda om det kan antas att en redan beslutad förmån inte utgår enligt gällande bestämmelser, exempelvis för att beslutet har fattats på felaktiga grunder eller att förutsättningarna som låg till grund för beviljandet av förmånen har förändrats och därmed inte längre berättigar till den ersättning som utgår. Beträffande frågan om hur pass starka indikationer eller misstankar om felaktigheter som ska finnas för att uppgiftsskyldigheten ska inträda, gör vi samma överväganden som gällande förslaget om utökade utredningsbefogenheter i avsnitt 9.4.2. Vi föreslår därmed att det ska kunna antas att det föreligger en felaktighet för att uppgiftsskyldigheten ska inträda.

En alternativ utformning hade kunnat vara en bredare bestämmelse, liknande den som vi har föreslagit avseende juridiska personer i avsnitt 9.5.2, som inte förutsätter att det kan antas föreligga felaktigheter för att en begäran till uppgiftsskyldig aktör ska få göras. Av det som framkommit kring behoven gör vi dock bedömningen att det i nuläget inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en sådan generell uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person än den försäkrade. I den översyn av befintliga regelverk som vi har förslagit i kapitel 8, kan det dock finnas anledning att fundera över en annan generell framtida ordning. Det skulle i sådana fall kunna handla om nya villkor eller förfaranderegler som skulle undvika egenrapporterade uppgifter och

i stället innebära ett inhämtande eller verifierande av uppgifter från en säker källa. I nuläget och utifrån det underlag som vi har fått in, bedömer vi dock att den utökade uppgiftsskyldigheten avseende annan fysisk person än den försäkrade enbart ska få användas vid misstanke om felaktigheter.

Uppgifterna ska behövas för tillämpningen av socialförsäkringsbalken

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska få inhämtas bedömer vi att det inte är ändamålsenligt att uttryckligen räkna upp dessa i den föreslagna bestämmelsen. Anledningen till det är i grunden densamma som våra argument för att den föreslagna bestämmelsen i 110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken inte uttryckligen ska ange vilka uppgifter som det får frågas om. Behovet av uppgifter i en viss situation är beroende av förhållandena i det enskilda fallet, såsom vilken förmån det handlar om, vilken situation den försäkrade befinner sig i och vilka felaktigheter som kan misstänkas. En uttrycklig uppräkningslista av uppgifter som får inhämtas skulle därför inte svara mot de behov och syften som ligger bakom införandet av bestämmelsen, nämligen att inhämta uppgifter som behövs för att förhindra felaktigheter.

En sådan utformning innebär naturligtvis att det ges en vid möjlighet i fråga om vilka uppgifter som får inhämtas och kan ifrågasättas utifrån att den personliga integriteten måste värnas och att antalet skyddsvärda uppgifter som inhämtas bör hållas till ett minimum. Vi menar därför att möjligheterna till uppgiftsinhämtning bör begränsas, men på andra sätt än genom att uttryckligen ange exakt vilka uppgifter som får inhämtas. En sådan begränsning kan åstadkommas genom att det i bestämmelsen anges att det endast är uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken som får inhämtas. Vad detta närmare innebär har berörts i avsnitt 9.4.2.

En ytterligare inskränkning i uppgiftsskyldigheten skulle kunna åstadkommas genom att endast uppgifter som har direkt betydelse för en ersättningsfråga får inhämtas (jämför med vad som anges i avsnitt 9.4.2). Mot bakgrund av de behov som vi menar föreligger bör bestämmelsen dock inte begränsas på det sättet. Det bör vara möjligt att inhämta uppgifter för att utreda även andra frågor enligt socialförsäkringsbalken. Vi menar dessutom att det är lämpligt att denna bestämmelse får samma räckvidd som den befintliga bestämmelsen i

110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken. Uppgiften ska således behövas när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Information ska ges till den person som begäran avser

I enlighet med vårt förslag ovan kommer uppgifter som avser en annan fysisk person än den försäkrade att begäras ut och erhållas från de uppgiftsskyldiga aktörerna. Det rör sig då om uppgifter om en fysisk person som i den aktuella situationen inte har någon relation till myndigheten.

Enligt artikel 5.1 i dataskyddsförordningen ska behandling av personuppgifter ske på ett öppet sätt. Enligt artikel 14 samma förordning har handläggande myndighet en skyldighet att informera den registrerade, det vill säga den fysiska person som uppgiftsskyldigheten avser, med anledning av begäran. Mot denna bakgrund och på samma sätt som vi konstaterat gällande vårt förslag om 110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken, se avsnitt 9.4.2, bör det därför föras in en bestämmelse med innebörden att den handläggande myndigheten ska informera den som begäran avser.

När det gäller frågorna om vid vilken tidpunkt den enskilde ska informeras, den enskildes rätt att invända mot behandlingen av personuppgifter och rätten att behandla personuppgifter även om den enskilde motsätter sig det, har dessa tagits upp i avsnitt 9.4.2. Det samma gäller bedömningen av att behandlingen av personuppgifterna är en nödvändig och proportionell åtgärd samt att den föreslagna personuppgiftsbehandlingen är tillåten enligt gällande bestämmelser. Vi ansluter oss till den bedömning som gjorts i det avsnittet även för detta förslag och hänvisar dit för en utförligare motivering.

Uppgiftsskyldigheten bör placeras i en egen paragraf

I likhet med förslaget om utökade utredningsbefogenheter i avsnitt 9.4, är uppgiftsskyldigheten avseende någon annan än den försäkrade en nyhet i socialförsäkringsbalken i den meningen att uppgiftsskyldigheten vidgas till en vidare krets och att det som villkor ställs upp krav på att det kan antas att det finns misstanke om felaktighet.

Det kan övervägas att lägga denna nya bestämmelse som ett fjärde stycke i den befintliga 31 § i kapitlet (vi har föreslagit ett nytt tredje stycke som gäller uppgiftsskyldighet avseende juridiska personer). Den paragrafen är dock knuten till en uppgiftsskyldighet som endast avser den försäkrade (namngiven person) och ställer inte upp som förutsättning för begäran att det kan antas föreligga en felaktighet. Bestämmelsen som vi föreslår är därmed konstruerad på ett annat sätt.

För tydlighets skull och mot bakgrund av att det är fråga om en ny konstruktion av uppgiftsskyldigheten samt att uppgifter får inhämtas om en utvidgad personkrets, gör vi bedömningen att den uppgiftsskyldighet som vi föreslår bör placeras i en egen paragraf i direkt anslutning till den befintliga paragrafen.

9.7 Utökad uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar

9.7.1 Det bör införas en generell uppgiftsskyldighet vid misstanke om felaktigheter

Bedömning: För att förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska det införas en generell uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar vid misstanke om felaktigheter.

Skälen för bedömningen

Det finns behov av uppgifter från banker och andra penninginrättningar vid misstanke om felaktigheter

Enligt 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken ska banker och andra penninginrättningar (i fortsättningen banker) på begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och allmän förvaltningsdomstol lämna vissa uppgifter i ärenden om äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. Uppgifterna som ska lämnas är sådana som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Med begreppet namngiven person avses som vi nämnt tidigare den försäkrade (se avsnitt 9.5.1).

Behov av att kunna hämta in uppgifter från banker har framförts i flera olika sammanhang. Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har utförligt beskrivit ett sådant behov och har framfört detta i ett antal år.⁵⁸ I SOU 2017:37 föreslogs att Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter från banker skulle utvidgas till att gälla samtliga ärendeslag och att det även skulle vara möjligt att inhämta uppgifter avseende juridiska personer.⁵⁹ Ett sådant utökat behov har även framförts av ESV som har föreslagit att regeringen ser över de regelverk som gäller myndigheternas möjligheter att inhämta bankuppgifter och kontrollera även andra än den försäkrade. ESV har fört fram detta som ett förslag i syfte att undanröja eller minska problem som delas av flera myndigheter och ersättningar, och där nyttan som förväntas i form av minskade felaktiga utbetalningar är stor om förslagen genomförs.⁶⁰ Att behovet av bankuppgifter dessutom funnits under längre tid visas av att Brå redan i rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* som publicerades år 2015, lyfte fram flera problem kopplade till just tillgången till bankuppgifter.⁶¹

Behovet av utökade befogenheter att inhämta uppgifter från banker har även uppmärksammats i utredningen *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13. Även om den frågan inte omfattades av utredningens uppdrag, ansåg utredningen att den var av stor vikt för att motverka att offentliga medel används på ett felaktigt sätt. Utredningen föreslog därför att frågan borde omhändertas.⁶²

Tillgången till både utökade och korrekta uppgifter från banker utgör ett viktigt verktyg för att kunna säkerställa att förmånerna enligt balken utgår på ett korrekt sätt. Sådana uppgifter kan bland annat behövas för att bedöma om den enskilde vistas eller har bosatt sig utomlands, vilket påverkar rätten till många förmåner. I dessa fall kan kontoutdrag som visar var transaktioner har skett eller inte skett vara

⁵⁸ Behovet har framförts vid flera tillfällen, se SOU 2017:37, s. 406 f., Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag*, 3 april 2018, dnr 054812-2017, s. 9 f., Försäkringskassans skrivelser den 4 november 2022 och den 28 april 2023 samt Försäkringskassans skrivelse *Prioriterade lagförslag från Försäkringskassan* den 4 november 2022, Pensionsmyndigheten, *Konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter – Redovisning av regeringsuppdrag S2017/0751/SF*, den 28 mars 2018, dnr VER 2017-409 och Pensionsmyndighetens skrivelser till utredningen den 4 november och den 21 december 2022 samt den 15 februari 2023.

⁵⁹ SOU 2017:37, s. 406.

⁶⁰ *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*, ESV 2023:25, s. 5 och 23 f.

⁶¹ Brå, 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, rapport 2015:8.

⁶² *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13, s. 185.

av betydelse för att bedöma var personerna bor eller uppehåller sig. Sådana uppgifter behövs också för att utreda om den försäkrade är sammanboende med någon annan.

Kontoutdrag kan behövas för att kunna utreda var personliga assistenter vistats när de egentligen skulle ha utfört assistans, om de har fått lön för utförd assistans, om assistenterna har fått lön från någon annan arbetsgivare samt om det skett andra transaktioner som kan vara av betydelse för utredningen. Kontoutdragen kan visa hur pengarna används, exempelvis om pengar förs vidare från ett konto eller tas ut i kontanter, samt till vilka konton som lön utbetalas.

Uppgifter från banker kan också ha betydelse vid utredning av om egna företagare har utfört arbete samtidigt som denne uppbär ersättning på grund av sjukfrånvaro, vård av barn eller vård av sjukt barn. De kan också vara viktiga vid fastställande av en korrekt sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Vid återkravsutredningar kan kontoutdrag från banker användas för att se om det varit några rörelser på bankkontot både före och efter det att rätten till ersättning har upphört. Det kan i sin tur ha betydelse för bedömningen av om den som har haft tillgång till kontot, har insett eller skäligen bort inse att utbetalningen har varit felaktig. I samband med eftergiftsbedömningar ställs krav på att den enskilde visar att han eller hon har en otillräcklig betalningsförmåga. Kontouppgifter kan ge bättre förutsättningar för att pröva ekonomisk eftergift och fastställa den enskildes förmåga att återbetala den felaktiga utbetalningen.

Merparten av de behov som identifierats är sådana som innebär att olika förhållanden kan behöva kontrolleras. Det är en komplex behovsbild som framställs där uppgifter om den försäkrade, någon annan fysisk person än den försäkrade och juridiska personer kan behövas för att säkra att beslut blir riktiga eller att redan beslutade förmaner utgår enligt gällande bestämmelser.

I sammanhanget ska också poängteras att regeringen i förarbetena till bidragsbrottslagen framhöll att de brottsanmälningar som görs bör ha hög kvalitet och i möjligaste mån begränsas till fall där det är tydligt att anmälan ska göras. Vidare uttalades att det är önskvärt att berörda aktörer säkerställer kvaliteten på de anmälningar som görs genom riktlinjer och rekommendationer inom den egna myndigheten.⁶³ Även om uttalandena gjordes i samband med bedömningen av subjektiva

⁶³ *Bidragsbrottslag*, prop. 2006/07:80, s. 90.

rekvisit, är naturligtvis en viktig förutsättning för myndigheternas möjligheter att åstadkomma en brottsanmälan av hög kvalitet att det finns möjlighet att inhämta uppgifter i tillräcklig utsträckning.

Som konstaterats i avsnitt 9.4.1 finns alltså behov av att kunna inhämta uppgifter om annan fysisk person än den försäkrade och att det behovet har sin grund i både hur förmånssystemen är uppbyggda, exempelvis genom krav på bosättning eller att en försäkrad är ensamstående, och vilken kontroll som kan behöva göras av olika förhållanden med anknytning till förmånen (exempelvis huruvida personliga assistenter faktiskt arbetat viss tid).

Intrång i enskildas personliga integritet

I avsnitt 9.4.1 har konstaterats att en utökad utredningsbefogenhet i form av en frågerätt som avser någon annan än den försäkrade innebär att det kan komma att göras intrång i den enskildes personliga integritet. I vissa fall kan intrånget bli förhållandevis stort, både med tanke på vilken relation denne har till den som är föremål för en förmån och med tanke på vilka uppgifter som kan bli aktuella att hämta in. En uppgiftsskyldighet avseende uppgifter från banker kommer att innebära att myndigheterna får tillgång till i första hand integritetskänsliga uppgifter om den enskildes ekonomi. Uppgifter som kan komma att inhämtas är exempelvis kontoutdrag och information om vem eller vilka som är kontohavare av eller vem eller vilka som har dispositionsrätt till specifika konton. Genom kontoutdragen går det att i stor utsträckning kartlägga en persons liv. Det går att se vilka inkomster personen har, vilka transaktioner som en person gör till andra, var en person gör inköp (såväl geografiskt som i vilka affärer) och till vilken summa. Jämför också med vad som sagts om kontoutdrag i avsnitt 9.4.2. När det gäller enskilda konton kan det handla om uppgifter om vem eller vilka som är kontohavare, men också vilka som har dispositionsrätt över kontona.

Till detta kommer att de behov som identifierats innebär att det behövs uppgifter från banker inte bara för den försäkrade, utan även för andra fysiska och juridiska personer. I likhet med vad som framhållits vid övervägandena av förslagen om en utökning av den utredningsbefogenhet som anges i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken kan det innebära att en uppgiftsinhämtning kan vara helt oförutsebar

för någon annan än den försäkrade. Det kan handla om att en tidigare sambo ansöker om en förmån i ett läge där personerna inte längre har något med varandra att göra. Det kan också handla om att bankuppgifter inhämtas om någon som arbetar som personlig assistent i ett ärende som i första hand handlar om att utreda brukaren eller anordnaren av assistans.

Ytterligare en aspekt som lyftes gällande den utvidgade utredningsbefogenheten är att den aktör som får en förfrågan också kommer att få kännedom om att den enskilde på något sätt är intressant i en utredning hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Detta kan uppfattas som känsligt för den enskilde, även om det i första hand är banker, där banksekretess råder, som får denna information.

Mot denna bakgrund står det klart att en utökad uppgiftsskyldighet för banker kommer att innebära intrång i de enskildas personliga integritet. Även om det i första hand inte handlar om känsliga personuppgifter är det fråga om att inhämta integritetskänsliga uppgifter om den enskildes ekonomi. Beroende på vad exempelvis ett kontoutdrag innehåller för information kan intrånget komma att bli förhållandevis stort. Detta måste noga vägas mot den nytta som finns av att uppgifterna kan inhämtas.

Vår bedömning i detta avseende är att tillgången till uppgifterna för kontrolländamål är av så stor betydelse i arbetet med att motverka den brottslighet som riktas mot förmånssystemen att den bör väga mycket tungt i förhållande till den enskildes personliga integritet. I avsnitt 9.12 bedömer vi att det behov som finns av att kunna inhämta uppgifter från banker överväger det intrång som det kan innebära för enskilda. Uppgiftsskyldigheten kommer att vara beroende av att det kan antas att det föreligger någon felaktighet som behöver kontrolleras närmare.

Vid utformningen av den utökade uppgiftsskyldigheten är det dock viktigt att säkerställa att intrånget i enskildas personliga integritet blir så litet som möjligt. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 9.7.2.

Tillgången till uppgifterna behöver säkerställas genom en uppgiftsskyldighet

Vi har således kunnat konstatera att det finns ett behov av att få tillgång till uppgifter som innehåller av banker, exempelvis kontoutdrag och uppgift om vem som är innehavare av ett visst konto. Uppgifterna

bör inhämtas från den säkraste källan, det vill säga från bankerna. I dag hindras ofta myndigheterna från att ta del av sådana uppgifter direkt från bankerna på grund av den starka banksekretessen. I den mån kontoutdrag behövs är myndigheterna ofta hänvisade till att den som exempelvis ansöker om en förmån själv skickar in utdragen till myndigheten. Kontoutdrag är emellertid lätta att manipulera och den enskilde kan själv välja vilka uppgifter som redovisas.⁶⁴ Det faktum att behoven har framställts under ett antal år visar att uppgifterna är av stor betydelse i ärendehandläggningen och att de problem som avsaknaden av sådana uppgifter orsakar inte kan lösas genom att exempelvis inhämta uppgifter från andra aktörer eller på annat sätt. En avvägning mellan behoven av en sådan uppgiftsskyldighet och intresset av att skydda den personliga integriteten innebär enligt vår bedömning att en sådan bestämmelse utgör en proportionell åtgärd. För att banksekretessen ska brytas krävs i normalfallet att det föreligger en lagstadgad skyldighet för bankerna att lämna ut uppgifterna. För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska tillförsäkras uppgifterna behöver därför en sådan införas.

9.7.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Banker och andra penninginrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser en försäkrad, annan fysisk person eller en juridisk person, när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

En sådan begäran får dock bara göras om myndigheten kan anta att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp. Detsamma gäller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Om uppgifterna avser en annan fysisk person än den försäkrade, ska den handläggande myndigheten informera den som begäran avser.

⁶⁴ Se exempelvis Brå, rapport 2015:8, s. 48, 65, 109 och 123.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldigheten bör avse samtliga förmåner när det finns misstanke om felaktigheter

Vi anser således att det behövs en utökad uppgiftsskyldighet för banker vid misstanke om felaktigheter. Det finns i huvudsak två olika alternativ att utforma uppgiftsskyldigheten på. Ett alternativ är att inte begränsa uppgiftsskyldigheten till vissa förmåner, utan låta den vara förmånsövergripande. En sådan lösning skulle kunna uppnås genom att låta den befintliga regleringen i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken gälla för samtliga förmåner och dessutom medge inhämtning av uppgifter om annan än den försäkrade och om juridiska personer. Ett annat alternativ är att utöka uppgiftsskyldigheten och samtidigt ställa upp kvalificerande villkor för när den inträder.

Att göra den befintliga bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken förmånsövergripande, utan några andra begränsande moment än att uppgifterna ska avse förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, skulle vara att gå ut över de behov som identifierats, se våra överväganden i avsnitt 9.4. Uppgiftsskyldigheten bör i stället utformas för att kunna tillämpas i enskilda ärenden där det finns indikationer på felaktigheter. Uppgiftsskyldighet ska inträda när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan anta att en förmån kan komma att beslutas felaktigt. Den ska också inträda om det kan antas att en redan beslutad förmån inte utgår enligt gällande bestämmelser, exempelvis för att beslutet har fattats på felaktiga grunder eller att förutsättningarna som låg till grund för beviljandet av förmånen har förändrats och därmed inte längre berättigar till den ersättning som utgår.

Beträffande frågan om hur pass starka indikationer eller misstankar om felaktigheter som ska finnas för att uppgiftsskyldigheten ska inträda gör vi samma överväganden som gällande förslaget om utökade utredningsbefogenheter i form av frågerätt i avsnitt 9.4.2. Vi föreslår därmed att den handläggande myndigheten ska kunna anta att det föreligger en felaktighet för att en begäran ska få göras och uppgiftsskyldigheten ska inträda.

Uppgiftsskyldigheten bör avse både fysiska och juridiska personer

Vi anser att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet bör göras generell i fråga om den personkrets det kan inhämtas uppgifter om. Det har framgått att de uppgifter som kan behövas för att se till att ersättning utgår på korrekt sätt kan avse både fysiska och juridiska personer. Det har också framgått att det kan behöva inhämtas uppgifter om en rad olika personer beroende på vilken förmån det handlar om och hur den felaktighet man misstänker ser ut. Uppgifter bör därför kunna inhämtas om såväl fysiska som juridiska personer, och uppgifterna kan avse såväl den försäkrade som någon annan fysisk person.

Ett annat sätt att utforma bestämmelsen på skulle vara att uttryckligen ange vilka personer det får inhämtas uppgifter om. Detta skulle innebära en större förutsebarhet i fråga om den personkrets som träffas av bestämmelse. För myndigheterna skulle det vara en fördel eftersom det då inte råder någon tvekan om huruvida bestämmelsen medger att uppgifter inhämtas om en viss person. En sådan bestämmelse skulle också innebära en större förutsebarhet och ett större skydd när det kommer till den personliga integriteten. I bestämmelsen skulle då exempelvis kunna anges att uppgifter får inhämtas om den försäkrades make, sambo och barn. Dock finns enligt vår bedömning även behov av att inhämta uppgifter om personer som inte är möjliga att definiera i en sådan bestämmelse, eftersom det beror på vilka uppgifter som behövs och vad den misstänkta felaktigheten består i. I ett fall kan det exempelvis handla om personer som figurerat i företag som anordnar assistans och i ett annat fall personer som är anknutna till en tandläkarpraktik. Om personkretsen uttryckligen skulle anges i bestämmelsen skulle det innebära att bestämmelsen inte får det tillämpningsområde som vi menar det finns behov av.

Uppgifterna ska behövas för tillämpningen av socialförsäkringsbalken

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska få inhämtas bedömer vi att det inte är ändamålsenligt att uttryckligen räkna upp dessa i den föreslagna bestämmelsen. Anledningen till det är i grunden densamma som våra argument för att den föreslagna bestämmelsen i 110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken inte uttryckligen ska ange vilka uppgifter som det får frågas om. Behovet av uppgifter i en viss situation är beroende av förhållandena i det enskilda fallet, såsom vilken

förmån det handlar om, vilken situation den försäkrade befinner sig i och vilka felaktigheter som kan misstänkas. Det är fråga om en rad olika uppgifter som är beroende av den enskilda situationen.

En sådan utformning innebär naturligtvis att det ges en vid möjlighet i fråga om vilka uppgifter som får inhämtas och kan ifrågasättas utifrån att den personliga integriteten måste värnas och att antalet skyddsvärda uppgifter som inhämtas bör hållas till ett minimum. Vi menar därför att möjligheterna till uppgiftsinhämtning bör begränsas, men på andra sätt än att uttryckligen ange exakt vilka uppgifter som får inhämtas. En sådan begränsning kan åstadkommas om det i bestämmelsen anges att det endast är sådana uppgifter som behövs för förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken som får inhämtas. Vad detta närmare innebär har berörts i avsnitt 9.4.2.

Ett alternativ till detta skulle kunna vara att göra en inskränkning i uppgiftsskyldigheten till att endast avse uppgifter som har direkt betydelse för en ersättningsfråga. Mot bakgrund av de behov som vi menar föreligger bör bestämmelsen inte begränsas på det sättet, utan vara möjlig att använda även i andra frågor enligt socialförsäkringsbalken. Det är också lämpligt att denna bestämmelse får samma räckvidd som den befintliga bestämmelsen i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken. Uppgiften ska således behövas för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Information ska ges till den person som begäran avser

I enlighet med vårt förslag ovan kommer uppgifter som avser en annan fysisk person än den försäkrade att begäras ut från banker. Det rör sig om uppgifter om en fysisk person som i den aktuella situationen inte har någon relation till den handläggande myndigheten. Enligt artikel 5.1 i dataskyddsförordningen ska behandling av personuppgifter ske på ett öppet sätt. Enligt artikel 14 samma förordning har handläggande myndigheten en skyldighet att informera den registrerade, det vill säga den fysiska person som uppgiftsskyldigheten avser, med anledning av begäran. Mot denna bakgrund och på samma sätt som vi konstaterat gällande våra förslag om 110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken, se avsnitt 9.4.2, samt 31 a § i samma kapitel i balken, se avsnitt 9.6.2, bör det därför föras in en bestämmelse med inne-

börden att den handläggande myndigheten ska informera den som begäran till banken avser.

När det gäller frågorna om vid vilken tidpunkt den enskilde ska informeras, den enskildes rätt att invända mot behandlingen av personuppgifter och rätten att behandla personuppgifter även om den enskilde motsätter sig det, har dessa tagits upp i avsnitt 9.4.2. Detsamma gäller bedömningen av att behandlingen av personuppgifterna är nödvändig och proportionell åtgärd samt att den föreslagna personuppgiftsbehandlingen är tillåten enligt gällande bestämmelser. Vi ansluter oss till de bedömningar som gjorts i det avsnittet även för detta förslag och hänvisar dit för en utförligare motivering.

Uppgiftsskyldigheten bör placeras i en egen paragraf

I likhet med förslagen om utökade utredningsbefogenheter i avsnitt 9.4.2 och utökad uppgiftsskyldighet avseende annan fysisk person än den försäkrade i avsnitt 9.6.2, är den uppgiftsskyldighet vi föreslår för banker en nyhet i socialförsäkringsbalken i den meningen att det ges rätt att begära uppgifter om en vidare krets än jämfört med i dag och att det som villkor uppställs krav på att det kan antas att det finns misstanke om felaktighet.

Det kan övervägas att lägga denna nya bestämmelse som ett andra stycke i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken. Den paragrafen är dock knuten till en uppgiftsskyldighet som endast avser en namngiven person (den försäkrade) och vissa förmånsslag. Bestämmelse som vi föreslår är konstruerad på ett annat sätt.

För tydlighets skull och mot bakgrund av att det är fråga om en ny konstruktion av uppgiftsskyldigheten samt att uppgifter får inhämtas om en utvidgad personkrets, bedömer vi att den uppgiftsskyldighet för banker som vi föreslår bör placeras i en egen paragraf i direkt anslutning till den befintliga paragrafen.

9.8 Utökad uppgiftsinhämtning inom det statliga tandvårdsstödet

9.8.1 Det bör införas en utökad möjlighet att inhämta uppgifter inom det statliga tandvårdsstödet

Bedömning: För att förebygga och motverka brott och felaktiga utbetalningar inom det statliga tandvårdsstödet ska det införas en utökad möjlighet för Försäkringskassan att inhämta uppgifter.

Skälen för bedömningen: Det statliga tandvårdsstödet regleras i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd och innehåller bestämmelser om ersättning till vårdgivare för utförd tandvård (statligt tandvårdsstöd). Stödet omfattar alla som är försäkrade i Sverige från det år personen fyller 24 år och består av allmänt tandvårdsbidrag, särskilt tandvårdsbidrag och tandvårdsersättning. Syftet med stödet är att ge ekonomiskt stöd till patienter som behöver tandvård och att tillhandahålla ett skydd mot höga kostnader. Ersättningen betalas dock ut till vårdgivaren. Av lagen framgår att det är Försäkringskassan som handlägger frågor om stödet.⁶⁵

Tandvårdsstödet regleras således inte i socialförsäkringsbalken utan i lagen om statligt tandvårdsstöd. Behoven av uppgiftsinhämtning gällande tandvårdsstödet är dock i mångt och mycket desamma som gällande socialförsäkringsbalkens förmåner. I föregående avsnitt har anmärkts att uppgifter även behövs gällande tandvårdsstödet.

De behov som identifierats rör uppgifter om juridiska personer. Behovet berör emellertid också uppgifter om den försäkrade och annan fysisk person än den försäkrade. Konkreta behov som identifierats är exempelvis behov av uppgifter om bokföring för att kunna undersöka om ett företag har bedrivit någon verksamhet eller haft anställda samt för att kontrollera en vårdgivares status så att denne uppfyller kraven för att vara ansluten till tandvårdssystemet. Det kan då vara av betydelse att inhämta uppgifter om vårdgivarens F-skatt från Skatteverket, uppgifter om löneutbetalningar för att säkerställa att vårdgivaren har behörig personal anställd och uppgifter om de lokaler som används för att kontrollera att de är ändamålsenliga för tandvård eller att nödvändiga tillstånd för röntgenutrustning finns. På samma sätt som i tidigare avsnitt kan det konstateras att det är en rad olika

⁶⁵ 1 kap. 1 och 3–5 §§ lagen om statligt tandvårdsstöd.

uppgifter som kan behöva inhämtas (från myndigheter och andra aktörer). Vilka de är beror i hög grad på situationen i det enskilda fallet och på vilken typ av felaktigheter som misstänks.

Mot denna bakgrund menar vi att samma möjligheter till utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter som vi föreslår för socialförsäkringsbalkens förmåner, även bör gälla för det statliga tandvårdsstödet. Enbart en utökad utredningsbefogenhet är inte tillräcklig av samma skäl som angetts i tidigare avsnitt, utan Försäkringskassan behöver också kunna begära att uppgifter lämnas ut. En skyldighet att i dessa avseenden lämna uppgifter till Försäkringskassan är dessutom nödvändig för att se till att kassan får tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess.

Vi menar samtidigt att uppgiftsinhämtningen inte bör göras mer omfattande än vad som gäller för socialförsäkringsbalkens förmåner då något sådant behov inte har identifierats. Det finns dessutom integritetsrisker med en sådan möjlighet till uppgiftsinhämtning då den kan komma att omfatta personuppgifter.

Sammanfattningsvis menar vi att det bör införas en utökad möjlighet för Försäkringskassan att i ärenden om statligt tandvårdsstöd inhämta uppgifter för att kunna förebygga och motverka brott och felaktiga utbetalningar.

9.8.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Möjligheterna att göra förfrågningar och begära uppgifter från myndigheter och andra aktörer enligt socialförsäkringsbalken ska göras tillämpliga även för det statliga tandvårdsstödet.

Skälen för förslaget: Möjligheterna till uppgiftsinhämtning i fråga om det statliga tandvårdsstödet regleras i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd. I den paragrafen anges att bland annat 110 kap. 14 § 1 och 2 samt 31 § socialförsäkringsbalken gäller i tillämpliga delar om inte annat följer av lagen om statligt tandvårdsstöd.

Möjligheterna till sådan uppgiftsinhämtning som vi föreslår i detta sammanhang tillgodoses alltså genom en hänvisning till socialförsäkringsbalkens bestämmelser. I avsnitten 9.4–9.7 har vi föreslagit att möjligheterna till uppgiftsinhämtning ska utvidgas på olika sätt och ovan i avsnitt 9.8.1 har vi bedömt att en motsvarande utvidgning bör

göras för det statliga tandvårdsstödet. Bestämmelsen i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd bör därför kompletteras med en hänvisning till de nya bestämmelser vi föreslår.

En hänvisning bör således göras till 110 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken där vi föreslår en utvidgad utredningsbefogenhet som gäller avseende någon annan fysisk person än den försäkrade och juridiska personer. Redan i dag finns en hänvisning till 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken i vilken vi föreslår ett tillägg om att uppgiftsskyldigheten även ska avse juridiska personer. En hänvisning måste dock göras till den föreslagna paragrafen 31 a § i kapitlet om uppgiftsskyldighet avseende någon annan än den försäkrade. Vidare behöver en hänvisning göras till 110 kap. 33 a § socialförsäkringsbalken i vilken vi föreslår en utvidgad rätt för Försäkringskassan att under vissa förutsättningar kunna begära uppgifter från banker om bland annat juridiska personer. Det innebär att vår föreslagna reglering i 110 kap. 14 a §, 31 a § och 33 a § socialförsäkringsbalken, som anger att i de fall en förfrågan eller begäran avser en annan fysisk person än den försäkrade, ska denne informeras, se avsnitt 9.4.2, 9.6.2 och 9.7.2, även ska gälla det statliga tandvårdsstödet.

9.9 Utökad möjlighet till uppgiftsinhämtning för socialnämnderna

9.9.1 Det bör införas en utökad uppgiftsskyldighet för Skatteverket till socialnämnderna

Bedömning: För att förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska det införas en skyldighet för Skatteverket att till socialnämnderna lämna uppgifter om inkomst av tjänst.

Skälen för bedömningen: Rätten till ekonomiskt bistånd utgår när det inte finns andra möjligheter till försörjning. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde är skyldig att efter förmåga bidra till sin egen försörjning och måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står till buds för att försörja sig själv.

Har den enskilde egna tillgångar är utgångspunkten att dessa ska utnyttjas innan bistånd lämnas. Av detta följer att om den enskilde har förmåga att arbeta och därigenom försörja sig själv, är förutsättningarna för att bevilja bistånd inte uppfyllda.

Socialnämnderna har tillgång till uppgifter från Skatteverket gällande inkomst av kapital och återbetalning av skatt. När möjligheten infördes att ta del av dessa uppgifter diskuterades om socialnämnderna även skulle få ta del av ytterligare uppgifter från Skatteverket, till exempel samtliga deklarationsuppgifter. Regeringen menade då att detta inte var förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Det ansågs dock motiverat att ge möjlighet att ta del av enstaka sekretessbelagda uppgifter inom beskattningsverksamheten sedan Skatteverket fattat beslut i det enskilda skatteärendet. Som argument för att tillåta utbyte av uppgifter om inkomst av kapital och återbetalning av skatt angavs att socialnämnderna behöver kunna kontrollera om den enskilde har egna tillgångar som ska beaktas vid prövningen av biståndsansökan.⁶⁶

Den 1 januari 2019 infördes en skyldighet för arbetsgivare att löpande lämna uppgifter till Skatteverket om bland annat utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, det vill säga per betalningsmottagare. Tidigare lämnades dessa uppgifter årligen i en kontrolluppgift, men de ska numera lämnas månadsvis. Syftet med förslaget är att minska skattefusk och skatteundandragande. Det ska noteras att i samband med införandet medgavs Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen direktåtkomst till uppgifterna för vissa ändamål i syfte att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera arbetet.⁶⁷

Socialnämnderna har behov av att få tillgång till uppgifter om den enskildes arbetsinkomster. Sådana behov har lyfts både av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och av flera kommuner.⁶⁸ Det handlar då om uppgifter som arbetsgivare redovisar månadsvis till Skatteverket gällande intäkter i form av inkomst av tjänst. Framför allt handlar det om utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter i arbetsgivardeklarationer. Uppgiftsinhämtningen bör ske

⁶⁶ *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, prop. 2007/08:160, s. 139.

⁶⁷ *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, prop. 2016/17:58, s. 1 f.

⁶⁸ Skrivelse från SKR den 3 april 2023. Av svaren på de frågor som skickats ut till vissa kommuner om behov av uppgiftsinhämtning, se avsnitt 2.2, har framförts behov av bland annat inkomstuppgifter från såväl banker som arbetsgivare. Det behov som framförts av SKR om tillgång till arbetsgivardeklarationer hos Skatteverket torde tillgodose åtminstone en del av det behov som framställts av enskilda kommuner.

via kommunernas digitala tjänst SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd). Den enskilde själv har genom Skatteverkets e-tjänst tillgång till de uppgifter som nu efterfrågas. När det gäller behovet för socialnämnderna att få tillgång till uppgifter om den enskildes arbetsinkomster kan konstateras att sådana uppgifter är av direkt betydelse för att kunna fatta ett korrekt beslut om ekonomiskt bistånd. Har den enskilde arbetsinkomster påverkar det frågan om ekonomiskt bistånd. Socialnämnderna är hänvisade till att den enskilde själv lämnar in uppgifter om arbetsinkomster. Enligt SKR är det vanligaste skälet till att ekonomiskt bistånd utbetalas felaktigt att det brister i denna redovisning från den enskilde.

Vi har inledningsvis i detta kapitel angett våra utgångspunkter för uppgiftsinhämtning genom att bland annat poängtera att de som fattar beslut om förmåner behöver ha ett beslutsunderlag som är både tillräckligt och korrekt. Uppgifter bör dessutom hämtas från källor som i så stor utsträckning som möjligt kan förväntas innehålla korrekta uppgifter. Mot denna bakgrund menar vi att det finns ett direkt behov av uppgiften om inkomst i socialnämndernas handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd för att kunna fatta korrekta beslut. Med tanke på den problembild som framförts är det inte tillräckligt att förlita sig på de uppgifter som den enskilde själv lämnar. Den mest korrekta uppgiften kan förväntas innehas av Skatteverket varför den bör hämtas därifrån. Även om den uppgift som nu efterfrågas inte är slutligt fastställd, vilket görs i den kommande taxeringen, innebär redan det faktum att lön har utbetalats information av betydelse för socialnämndernas beslut. Det är en indikation på att den enskilde uppbar inkomst.

Utifrån perspektivet den enskildes integritet kan vi i detta sammanhang inte se någon principiell skillnad mellan en uppgift om inkomst av tjänst och de andra uppgifter som socialnämnderna redan erhåller från Skatteverket. Det förtjänar också att framhållas att en sådan möjlighet att inhämta uppgifter endast skulle innebära att socialnämnderna från Skatteverket hämtar in uppgifter som den enskilde själv är skyldig att redovisa vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. Det är alltså fråga om uppgifter som socialnämnderna redan är berättigade att få i sin handläggning och en sådan möjlighet till uppgiftsinhämtning som vi föreslår innebär att uppgifterna hämtas från den källa som kan antas ha de mest korrekta uppgifterna.

Vi kan vidare konstatera att en sådan möjlighet till uppgiftsinhämtning kan förebygga och minska felutbetalningar av ekonomiskt bistånd, vilket är ett tungt vägande skäl till att den bör införas. Det ska noteras att KUT-delegationen i sitt betänkande uppskattade de felaktiga utbetalningarna för ekonomiskt bistånd till 5,1 procent eller 556 miljoner kronor år 2018.⁶⁹ Den vanligaste orsaken till att det blir fel har bedömts vara oredovisade inkomster och förmögenheter.⁷⁰ Inhämtningen kan också bidra till en snabbare och mer effektiv ärendehantering hos socialnämnderna och till bättre service åt och ökad förutsebarhet för de sökande.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter om inkomst av tjänst till socialnämnderna.

9.9.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Skatteverket ska till socialnämnden lämna uppgifter om arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen.

De uppgifter som ska lämnas ut är följande:

- uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration,
- identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
- uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Skälen för förslaget

Vilka uppgifter ska uppgiftsskyldigheten avse?

De specifika behov av uppgifter som socialnämnderna har avser samma uppgifter som flera andra aktörer, till exempel Försäkringskassan, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna, har

⁶⁹ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, s. 91. Det finns inte några senare siffror än från 2018 som specifikt avser ekonomiskt bistånd.

⁷⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 4, juni 2019, s. 201.

tillgång till när det gäller arbetsgivardeklarationerna. Det avser uppgifter som arbetsgivare redovisar varje månad i form av utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter.⁷¹ I likhet med andra regleringar bör uppgiftsskyldigheten därför preciseras till att avse följande:

- uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen,
- identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
- uppgifter om den redovisningsperiod som deklARATIONEN avser.

Formen för utlämnande av uppgifterna

Vårt förslag innebär att den uppgiftsskyldighet som Skatteverket har i förhållande till socialnämnderna utökas med ytterligare uppgift om arbetsgivardeklarationer. Det elektroniska informationsutbyte som utförs mellan socialnämnderna och andra aktörer (CSN, Skatteverket, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen) har ansetts förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.⁷² Det ytterligare informationsutbyte som vi föreslår kommer att ske inom samma ram som befintliga utbyten.

I 2 kap. 8 a § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anges att en socialnämnd får ha direktåtkomst till den typ av uppgifter som nu är aktuella och att det endast får förekomma om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller i ärende om återkrav av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag. Dock anges att sådan åtkomst kräver att Skatteverket först har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. I praktiken sker åtkomsten genom SSBTEK som är en digital tjänst för handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd. De uppgifter som socialnämnderna har rätt att få från Skatteverket erhåller de genom SSBTEK. Även de nu aktuella uppgifterna

⁷¹ 7 och 8 b–d §§ förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

⁷² Prop. 2007/08:160, s. 141.

kommer socialnämnderna därför att kunna ta del av på samma sätt. Några ytterligare överväganden eller regleringar om formerna för utlämnande av uppgifterna är därmed inte nödvändiga.

Författningsreglering av uppgiftsskyldigheten

Socialnämndernas rätt att ta del av uppgifter hos Skatteverket regleras i 11 kap. 11 b § socialtjänstlagen. Där anges att socialnämnderna får ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt skatteförfarandelagen. Bestämmelser om den uppgiftsskyldighet vi föreslår bör därför tas in i nämnda lagrum.

I samma paragraf anges att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut. Sådana föreskrifter ges i 6 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen. Även denna förordningsbestämmelse bör därför kompletteras med ett uttryckligt angivande av vilka uppgifter som socialnämnderna får ta del av i fråga om arbetsgivardeklarationerna.

Gällande regleringen för Skatteverket anges i 2 kap. 8 a § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att en socialnämnd får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första stycket 1, 4 och 5 i samma kapitel och att åtkomsten endast får förekomma om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller i ärende om återkrav med mera av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag. I förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anges att Skatteverket ska lämna vissa uppgifter till socialnämnden och att detta regleras i den ovan nämnda bestämmelsen i socialtjänstlagen samt i den därtill hörande förordningen som också anges ovan. Vår bedömning är att den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten inte föranleder något behov av ändringar i dessa bestämmelser.

9.10 Uppskattning av antal uppgiftsinhämtningar

Det är inte helt enkelt att uppskatta antal ärenden som det kan bli aktuellt att inhämta uppgifter i med stöd av de bestämmelser som vi har föreslagit i föregående avsnitt. Någon statistik som hade kunnat användas för att beräkna detta förs inte av myndigheterna. De upp-

gifter som redovisas i detta avsnitt måste därför ses som mycket grova uppskattningar.

Försäkringskassan har grovt uppskattat att uppgifter kan inhämtas i ungefär 4 500–4 600 ärenden med stöd av de nya bestämmelserna i 110 kap. 14 a, 31 och 31 a §§ socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan har därvid uppgett att det kan handla om cirka 500 ärenden angående det statliga tandvårdsstödet, 50–100 ärenden gällande assistansersättning och 4 000 ärenden i kontrollutredningsverksamheten. Någon närmare uppdelning än så mellan de olika bestämmelserna har inte varit möjlig för myndigheten att göra. Försäkringskassan har vidare grovt uppskattat att inhämtning kan komma att göras från banker i mellan 12 000–13 000 ärenden per år. Antalet ärenden där inhämtning görs i dag har uppskattats till mellan 3 200 och 4 800.⁷³

Inte heller Pensionsmyndigheten har kunnat ange något annat än en grov uppskattning av i hur många ärenden som uppgifter kan komma att inhämtas med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Det totala antalet kontrollutredningar uppgick för år 2022 till 1 497. Enligt Pensionsmyndigheten kan det främst bli aktuellt att inhämta uppgifter om annan än den försäkrade i ärenden om sammanboende och utlandsvistelser. Under år 2022 avsåg 1 069 av kontrollutredningarna sådana ärenden. En grov uppskattning är att det i cirka 25 procent av dessa ärenden kan blir aktuellt att inhämta uppgifter om annan än den försäkrade. Antalet ärenden i vilka inhämtning av uppgifter kan bli aktuellt kommer troligtvis att öka, men omfattningen av detta är beroende av vilket inflöde som föranleds av Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Pensionsmyndigheten har uppskattat antalet ärenden där begäran kan komma att göras från banker uppgår till mellan 1 300–1 375. Myndigheten hämtar i dag in uppgifter i ungefär 1 000 ärenden årligen.⁷⁴

Vad gäller socialnämndernas inhämtning av uppgifter har SKR uppgett att det finns behov av uppgifterna i samtliga ärenden om ekonomiskt bistånd. Det saknas uppgifter om hur många ansökningar om ekonomiskt bistånd som görs årligen. Under 2022 fick 198 000 myndiga personer, vilka är de enda som är aktuella i detta sammanhang, ekonomiskt bistånd.⁷⁵

⁷³ Skrivelser från Försäkringskassan den 16 och den 21 juni 2023.

⁷⁴ Skrivelser från Pensionsmyndigheten den 28 juni och den 4 juli 2023.

⁷⁵ Socialstyrelsen, *Statistik om ekonomiskt bistånd 2022*, 2023-06-14, s. 1.

9.11 Sekretess

9.11.1 Sekretess för uppgifter inhämtade med stöd av socialförsäkringsbalken

Bedömning: Det finns behov av sekretesskydd för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden som inhämtas med stöd av de nya bestämmelserna om utökade utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter i socialförsäkringsbalken.

Skälen för bedömningen

Sekretesskydd behövs för de uppgifter som kan inhämtas med stöd av föreslagna bestämmelser

Förslagen vi lägger i detta kapitel innebär för socialförsäkringsbalkens del att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan göra förfrågningar om andra än den försäkrade (avsnitt 9.4). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har även möjlighet att begära in uppgifter från olika aktörer som därmed har ålagts en uppgiftsskyldighet gentemot myndigheterna (avsnitt 9.5–9.8). Uppgiftsskyldigheten kan gälla både andra myndigheter och privata aktörer. Med stöd av bestämmelserna kan uppgifter inhämtas om både fysiska och juridiska personer.

Uppgifter som kan hämtas in kan på olika sätt vara skyddsvärda. Det kan handla om uppgifter som avslöjar enskildas hälsotillstånd eller ekonomiska förhållanden. I vissa fall kan uppgifterna omfattas av sekretess hos den aktör som innehar dem. För att uppgifterna ska kunna utlämnas måste det därför säkerställas att det finns ett tillräckligt sekretesskydd för uppgifterna hos de mottagande myndigheterna.

Försäkringskassan har angett att de uppgifter som kan komma att inhämtas om juridiska personer kan utgöra skyddsvärda uppgifter om ekonomi och företagsverksamhet. Det kan exempelvis handla om att begära in hela eller delar av bokföringen från en assistansanordnare. Detta för att säkerställa att assistansersättningen har använts på ett korrekt sätt. Myndigheten kan även behöva inhämta kontoutdrag för att kontrollera att betalningar har skett på det sätt som anges i bokföringen, men även för att verifiera andra förhållanden mellan brukare/assistenter och anordnaren av assistans. Inom ramen för det statliga tandvårdsstödet kan uppgifter från Skatteverket behöva in-

hämtas för att exempelvis utesluta bulvanförhållanden. I de fallen handlar det om att inhämta uppgifter om vilka som får lön från företaget.⁷⁶

Pensionsmyndigheten har uppgett att det för deras del i första hand finns behov av att kunna skydda uppgifter om dödsbon, vilka är juridiska personer. Uppgifter som kan behöva inhämtas är kontoutdrag över transaktioner i dödsboet, vilka kan vara nödvändiga för att kunna bedöma om ersättning utgått på rätt sätt och för frågor om eftergift. Det kan även förekomma att enskilda personer lämnar in uppgifter om juridiska personer till Pensionsmyndigheten i samband med utredning av rätten till ersättning eller i ärenden om återkrav. Även sådana uppgifter behöver sekretesskydd enligt myndigheten.⁷⁷

Vår bedömning är mot denna bakgrund att de uppgifter som inhämtas med stöd av de bestämmelser vi föreslagit bör kunna beläggas med sekretess, med tanke på vilken typ av uppgifter det kan röra sig om.

Utökade möjligheter att sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden bör införas

Sekretess på socialförsäkringsområdet regleras i 28 kap. OSL. Enligt 1 § i kapitlet gäller sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Med personliga uppgifter avses bland annat uppgifter om en persons ekonomi.⁷⁸ Även om begreppet enskild person kan avse både fysisk och juridisk person framgår det av socialförsäkringsbalkens förarbeten att det endast är fysiska personer som avses. Varken uppgifter om hälsotillstånd eller personliga förhållanden kan avse någon annan än en fysisk person.⁷⁹ Sekretesskyddet gäller även för uppgifter om andra personer än den försäkrade.

När det gäller uppgiftsskyldigheten för banker kommer sådana uppgifter i stor utsträckning att röra den enskildes ekonomi. Uppgifterna är skyddsvärda och kommer att omfattas av sekretesskyddet i 28 kap. 1 § OSL. Hos bankerna omfattas dessa uppgifter emellertid av banksekretessen som är starkare än sekretessen i 28 kap. 1 § OSL. Ett utlämnande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inne-

⁷⁶ Skrivelse från Försäkringskassan den 30 juni 2023.

⁷⁷ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 29 juni 2023.

⁷⁸ Prop. 1979/80:2, del A, s. 84.

⁷⁹ Prop. 2008/09:150, s. 339.

bär därför att uppgifterna kommer att omfattas av ett svagare sekretesskydd. Det ska dock noteras att bankerna i vissa fall redan lämnar ut uppgifter till myndigheterna, antingen då uppgifterna efterfrågas enligt 110 kap. 14 § eller begärs med stöd av 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken. Även sådana uppgifter omfattas av ett svagare sekretesskydd hos myndigheterna än hos bankerna. Med beaktande av detta och med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten syftar till att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, menar vi att ett något svagare sekretesskydd hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter från bankerna får godtas. Att uppgifterna kan avse någon annan än den försäkrade förändrar inte vår bedömning.

Det kommer emellertid inte att finnas ett tillräckligt sekretesskydd för de uppgifter om ekonomi och företagsverksamhet som kommer att inhämtas med stöd av de nya bestämmelserna. Sådana skyddsvärda uppgifter täcks av begreppet affärs- och driftförhållanden som exempelvis används i 28 kap 4 § OSL. Den bestämmelsen gäller endast ärenden om arbetsskadeförsäkring. Det finns inte några andra bestämmelser i OSL som är tillämpliga för sådana uppgifter inom socialförsäkringens område.

Pensionsmyndigheten har uppgett att det finns behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter som inhämtas om dödsbon, vilka är juridiska personer. När det gäller dödsbon kan kravet att uppgifterna ska avse affärs- och driftförhållanden leda till att uppgifter inte kan sekretessbeläggas, eftersom dödsbon i normalfallet inte kan anses ha några sådana förhållanden. Pensionsmyndigheten har därför förordat att alla uppgifter om juridiska personer ska omfattas av en ny sekretessbestämmelse. Som konstaterats ovan gäller emellertid sekretess för en enskilds personliga förhållanden enligt 28 kap. 1 § OSL hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Av förarbetena framgår att det för frågan om sekretess i princip saknar betydelse att personen har avlidit.⁸⁰ Att personens egendom med anledning av dödsfallet förvaltas av dödsboet bör därför inte ha någon betydelse för tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL. Om sekretessbestämmelsen hade varit tillämplig för en viss uppgift när personen var i livet, bör bestämmelsen även kunna tillämpas på uppgifterna om de inhämtas från ett dödsbo. En annan sak är att det kan behöva göras en annan bedömning gällande skaderekvisitet (jämför RÅ 2007

⁸⁰ Prop. 1979/80:2, del A, s. 84 f.

ref 16). Mot den bakgrunden anser vi att det inte finns något behov av att reglera förhållanden i dödsbo eller juridiska personer särskilt.

Vi kan således konstatera att det finns ett tillräckligt sekretessskydd för uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, men att ett sådant sekretessskydd saknas för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden. Ett sådant skydd bör därför införas.

9.11.2 Utformningen av bestämmelsen

Förslag: Sekretess ska gälla i den verksamhet hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som avser förmåner enligt socialförsäkringsbalken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen ska handläggas av de båda myndigheterna. Sekretessen ska gälla uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Skälen för förslaget: De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsinhämtning gäller samtliga förmåner som omfattas av socialförsäkringsbalken och det statliga tandvårdsstödet. För att möta det behov av sekretess som konstaterats ovan behöver en lika omfattande sekretessbestämmelse införas som gäller uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden. Enligt 28 kap. 4 § OSL gäller sekretess i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen är begränsad till endast ett förmånsslag. Eftersom vi har identifierat ett förmånsövergripande behov menar vi att det är lämpligt att utvidga tillämpningsområdet för denna bestämmelse så att den motsvarar behoven.

I 114 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Tillämpningsområdet för kapitlet omfattar enligt 114 kap. 2 § verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. En sådan formulering omfattar vad man kan benämna myndigheternas kärnverksamhet. Rent administrativ verk-

samhet omfattas inte, exempelvis avseende personal, material- och lokalfrågor.⁸¹ Det är också inom myndigheternas kärnområde som det finns behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden. Det kan gälla i handläggningen av förmåns- eller återkravsärenden. Vi anser därför att tillämpningsområdet för den nya sekretessbestämmelsen bör formuleras på samma sätt som i 114 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Ett sådant brett tillämpningsområde kommer också att omfatta uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden som kan begäras in med befintlig lagstiftning, exempelvis 110 kap. 34 a § socialförsäkringsbalken. Enligt den bestämmelsen kan Försäkringskassan begära in uppgifter om bland annat dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans från Skatteverket när det gäller assistansersättning. Även uppgifter som lämnas av den enskilde själv eller som kommer in till myndigheterna på andra sätt kommer att omfattas av bestämmelsen. Det finns skäl att överväga om ett sekretesskydd bör införas som träffar även sådana uppgifter. Mot bakgrund av att det har identifierats ett förmånsövergripande behov av att kunna skydda uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden, menar vi att det finns behov av en så bred bestämmelse. Sekretesskyddet bör inte vara beroende av på vilket sätt uppgifterna har inkommit till myndigheterna.

Mot denna bakgrund anser vi att tillämpningsområdet för 28 kap. 4 § OSL bör utvidgas till att omfatta hela Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens kärnverksamhet. Enligt bestämmelsen gäller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det finns således en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

9.11.3 Sekretess för uppgifter inhämtade med stöd av socialtjänstlagen

Bedömning: Det behövs inte några nya sekretessbestämmelser för att kunna skydda de uppgifter som ska lämnas från Skatteverket till socialnämnderna.

⁸¹ *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, prop. 2002/03:135, s. 43 f.

Skälen för bedömningen: Vårt förslag i avsnitt 9.9 innebär en skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter till kommunernas socialnämnder. De uppgifter som kommer att lämnas ut med stöd av bestämmelsen avser enskildas ekonomi och är därmed skyddsvärda. Uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas omfattas av absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL. För att sådana uppgifter ska kunna utlämnas behöver säkerställas att det finns ett tillräckligt sekretesskydd hos socialnämnderna.

Sekretess gäller enligt 26 kap. 1 § OSL inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst avses verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse.

De uppgifter som inhämtas med stöd av den nya bestämmelsen kommer att användas i socialnämndernas handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd, vilket omfattas av lagstiftningen om socialtjänst. Som konstaterats ovan omfattas även uppgift om en persons ekonomi av begreppet enskilds personliga förhållanden.⁸² Inhämtade uppgifter kommer således att omfattas av sekretessbestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL, varför något kompletterande sekretesskydd inte är nödvändigt.

Enligt paragrafen i OSL gäller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess. Det är dock ett lägre sekretesskydd än vad som gäller för uppgifterna hos Skatteverket. Den uppgiftsskyldighet som föreslagits innebär att Skatteverket ska lämna uppgifter ur arbetsgivardeklarationerna i form av uppgifter om utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter till socialnämnderna. Sådana uppgifter lämnas redan ut till Försäkringskassan, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna, och de omfattas i vissa fall av ett ännu lägre sekretesskydd än vad som är fallet för socialnämndernas verksamhet. Med beaktande av detta och med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet anser vi att ett något svagare sekretesskydd för uppgifterna från kommunernas socialtjänster kan godtas.

⁸² Prop. 1979/80:2, del A, s. 84.

9.12 Behandling av personuppgifter

9.12.1 Dataskyddsförordningens krav på rättslig grund, tydlighet och uppgiftsminimering

Bedömning: Det kommer att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen.

De föreslagna bestämmelserna uppfyller dataskyddsförordningens krav på tydlighet, förutsägbarhet och uppgiftsminimering.

Skälen för bedömningen

Dataskyddsförordningens krav på rättslig grund, tydlighet och uppgiftsminimering

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten krävs det att det finns en giltig rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Som nämnts tidigare omfattas inte uppgifter om juridiska personer av dataskyddsregleringen.⁸³ En sådan rättslig grund kan enligt artikel 6.1 a vara att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Personuppgiftsbehandling får även utföras om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige enligt artikel 6.1 c. Med rättslig förpliktelse avses enligt uttalanden i förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) i första hand offentligrättsliga förpliktelser. Det finns dock även i civilrättsliga författningar, exempelvis inom arbetsrätten, bestämmelser som i sig utgör eller kan medföra rättsliga skyldigheter.⁸⁴

Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen får personuppgiftsbehandling ske om den är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I förarbetena till dataskyddslagen anges att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra enligt regeringens mening är av allmänt intresse. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner

⁸³ Artikel 4.1 och skäl 14 i dataskyddsförordningen.

⁸⁴ *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 53.

och landsting att utföra av allmänt intresse. Begreppet uppgifter av allmänt intresse omfattar dock inte bara sådant som utförs som en följd av ett offentlighetsrättsligt och uttryckligt åliggande eller uppdrag. Även exempelvis uppdragsverksamhet som regeringen gett en myndighet att bedriva är av allmänt intresse. Det är därför som den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen vanligen bör tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning.⁸⁵

Personuppgifter får enligt artikel 6.1 f behandlas om behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn. Myndigheter får inte använda sig av intresseavvägning som rättslig grund när de utför sina uppgifter.

Om personuppgiftsbehandling utförs med stöd av rättslig förpliktelse, allmänt intresse eller myndighetsutövning, måste den rättsliga grunden fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen. Detta innebär inte att den rättsliga grunden nödvändigtvis måste fastställas i eller i enlighet med en av riksdagen beslutad lag. Däremot måste grunden följa av författning eller beslut som meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.⁸⁶ Grunden ska även enligt skäl 41 till förordningen vara tydlig och precis och dess tillämpning ska vara förutsebar för personer som omfattas av den. Enligt artikel 6.3 andra stycket ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Principen om uppgiftsminimering finns reglerad i artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen och stadgar att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

⁸⁵ Prop. 2017/18:105, s. 56 f.

⁸⁶ Prop. 2017/18:105, s. 51 f.

Det kommer att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen

Vi har föreslagit att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få möjlighet att göra förfrågan om annan person än den försäkrade och begära uppgifter från bland annat myndigheter, banker och andra penninginrättningar. Det förslag vi lämnat i avsnitt 9.9 innebär att socialnämnderna ska kunna ta del av de månadsvisa arbetsgivardeklarationerna enligt 26 kap. skatteförfarandelagen. Vi anser att det är nödvändigt att myndigheterna ska kunna få göra en sådan förfrågan eller begäran om uppgifter och också behandla de uppgifter som den tillfrågade aktören lämnar ut. För att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är det av yttersta vikt att myndigheterna har tillgång till ett tillräckligt beslutsunderlag. Utökade utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter kräver att personuppgifter behandlas, bland annat i samband med förfrågningar, sökningar, mottagande och vidarebehandling av personuppgifter.

Den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Bestämmelserna som reglerar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjlighet att fråga och begära uppgifter kommer att regleras i socialförsäkringsbalken. För socialnämndernas del kommer reglering finnas i socialtjänstlagen och förordningen om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen. Den rättsliga grunden är därmed fastställd i författning som meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

De aktörer som får en förfrågan enligt 110 kap 14 a § socialförsäkringsbalken om annan än den försäkrade behöver säkerställa att det finns ett rättsligt stöd för utlämnande av uppgifterna. Om det är fråga om en myndighet kan utlämnande ske med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. I andra fall torde utlämnande ofta kunna ske med stöd av artikel 6.1 f (intresseavvägning). Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens intresse av att få uppgiften bör kunna ses som ett sådant berättigat intresse som avses i bestämmelsen.

För de aktörer som åläggs en uppgiftsskyldighet kommer personuppgiftsbehandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det finns därför stöd för personuppgiftsbehandlingen i artikel 6.1 c i dataskyddsförord-

ningen. De myndigheter som åläggs uppgiftsskyldighet kommer också ha stöd för sitt utlämnande av uppgifter i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen eftersom behandlingen är nödvändig för att kunna utföra en uppgift av allmänt intresse.

De föreslagna bestämmelserna uppfyller dataskyddsförordningens krav på tydlighet, förutsägbarhet och uppgiftsminimering

De föreslagna bestämmelserna som ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att göra en förfrågan eller begära in uppgifter från olika aktörer innehåller villkor om att utredningsbefogenheten eller uppgiftsskyldigheten endast gäller när de efterfrågade uppgifterna behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Det kommer således inte vara möjligt att med stöd av bestämmelserna inhämta uppgifter som myndigheterna inte har ett konkret behov av i sin ärendehandläggning. I de flesta fall (utom vad gäller skyldigheten att lämna uppgifter om juridiska personer till Försäkringskassan) finns också krav på att det ska kunna antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller att det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det är alltså endast när det finns misstanke om en felaktighet som uppgifter i sådana fall får inhämtas. I bestämmelserna anges tydligt vilka myndigheter som får hämta in uppgifter och vilka aktörer som åläggs en uppgiftsskyldighet.

Även i de fall handlingar lämnas som kan antas innehålla detaljerad information om den enskilde och där det finns risk att myndigheterna kan få tillgång till fler uppgifter än den behöver (exempelvis kontoutdrag) anser vi att det finns en tillräcklig förutsebarhet för den enskilde, se avsnitt 9.4.2. Samma bedömning gjordes av regeringen i prop. 2022/23:34 vad gäller skyldigheten för banker och penninginrättningar att lämna bland annat kontoutdrag till Utbetalningsmyndigheten för att den myndigheten ska kunna använda dem i sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.⁸⁷ Kontoutdrag inhämtas också redan av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med stöd av andra bestämmelser.

⁸⁷ Prop. 2022/23:34, s. 56 och 89 f.

När det gäller Skatteverkets skyldighet att lämna uppgifter ur arbetsgivardeklarationer till socialnämnderna innehåller de föreslagna bestämmelserna begränsningar av vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Liknande bestämmelser finns bland annat i 8 d § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Vi anser att kravet på behovsbedömning och de andra begränsningar som finns i de föreslagna bestämmelserna säkerställer att endast sådana uppgifter som behövs kommer att lämnas till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Det kommer vara tydligt och förutsebart för den enskilde vilka uppgifter som får inhämtas. Bestämmelsernas utformningar säkerställer att inte fler uppgifter inhämtas än vad som är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet. Dessutom finns bestämmelser i förvaltningslagen som innebär att endast uppgifter som behövs i ett ärende och som kan anses ha betydelse för ett korrekt beslut och inte går längre än behovet för att uppnå ett sådant ändamål får hämtas in.⁸⁸ Därmed anser vi att data-skyddsförordningens krav på tydlighet, förutsägbarhet och uppgiftsminimering är uppfyllda. Utöver detta kommer det att finnas bestämmelser om tillåtna ändamål för personuppgiftsbehandling och uppgiftsminimering i de berörda myndigheternas registerförfattningar.

9.12.2 Ändringar i registerförfattningar

Bedömning: Det krävs inga ändringar av registerförfattningar för att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna ska kunna behandla de personuppgifter som inhämtas.

Skälen för bedömningen

Det krävs inga ändringar av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens registerförfattningar

De personuppgifter som inhämtas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med stöd av de föreslagna nya bestämmelserna kommer att användas i myndigheternas handläggning av ärenden. För

⁸⁸ 5 och 23 §§ förvaltningslagen.

sådan behandling är regleringen i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och tillhörande förordning tillämplig. Det finns också reglering av hur personuppgifter får behandlas i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens registerförfattningar, 114 kap. socialförsäkringsbalken och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Av 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken framgår att myndigheterna i sin verksamhet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bland annat tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas, och för att handlägga ärenden. Ändamålsbestämmelsen är inte begränsad till uppgifter om den försäkrade utan gäller också personuppgifter om andra än den försäkrade. Den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag kommer därmed omfattas av de ändamål som räknas upp i 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Enligt 114 kap. 11 § socialförsäkringsbalken får känsliga personuppgifter behandlas om uppgifterna lämnats till en myndighet inom socialförsäkringens administration i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Av 114 kap. 16 § socialförsäkringsbalken framgår att uppgifter i en handling som kommit in i ett ärende får behandlas i socialförsäkringsdatabasen även om de utgör känsliga personuppgifter. Det kommer således finnas stöd för att också behandla känsliga personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte behövs några ändringar i de registerförfattningar som rör Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet för att myndigheterna ska kunna behandla de personuppgifter som inhämtas med stöd av de nya bestämmelserna.

Det bör noteras att det för närvarande pågår beredning inom Regeringskansliet av förslag om att genomföra ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken. Ett utkast till lagrådsremiss skickades ut på remiss under våren 2023.

Det krävs inte någon ändring av registerförfattningar för att socialnämnderna ska kunna behandla personuppgifter

Socialnämnderna kommer med stöd av den föreslagna regleringen kunna inhämta uppgifter om enskildas inkomster av tjänst från Skatteverket. Sådana uppgifter utgör inte känsliga personuppgifter enligt

dataskyddsförordningen men anses ändå vara integritetskänsliga. Det är viktigt att det finns stöd för socialnämnderna att behandla de personuppgifter som inhämtas.

Socialnämndernas personuppgiftsbehandling regleras i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och den tillhörande förordningen (2001:637). Enligt 2 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten avses med socialtjänst bland annat verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. De personuppgifter som inhämtas med stöd av den nya bestämmelsen kommer att behandlas i socialnämndernas handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Sådan behandling omfattas av begreppet socialtjänst och därmed också av registerlagens tillämpningsområde.

Personuppgifter får enligt 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. I 12 § förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns angivet för vilka ändamål en kommunal nämnd får behandla personuppgifter. Enligt punkt 1 får personuppgifter behandlas för handläggning av ärenden om bistånd. Den personuppgiftsbehandling som är en följd av vårt förslag kommer omfattas av denna ändamålsbestämmelse.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte krävs några ändringar i registerförfattningar för att socialnämnderna ska kunna behandla de personuppgifter som inhämtas med stöd av den nya bestämmelsen.

9.12.3 Den utökade uppgiftsinhämtningen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Vid en avvägning mellan enskildas personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas framstår personuppgiftsbehandlingen som proportionerlig.

Skälen för bedömningen: Ett sådant utökat uppgiftsinhämtande som vi har föreslagit innebär risker för kränkningar av enskildas personliga integritet. Våra förslag om utökade möjligheter för Försäkrings-

kassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna att inhämta uppgifter kommer att medföra att personuppgifter behandlas på en rad olika sätt. Personuppgifter kommer att behandlas i de förfrågningar som kommer att göras, i den sökning som mottagande aktörer behöver göra i sina it-system, i överföringen av uppgifter till frågande myndighet och i vidarebehandlingen av uppgifter hos den myndigheten.

Gällande omfattningen av uppgiftsinhämtningen har Försäkringskassan bedömt att myndigheten grovt räknat kan komma att göra 12 000–13 000 inhämtningar från banker årligen. Med stöd av övriga bestämmelser vi föreslagit kan det bli fråga om att inhämta uppgifter i 4 500–4 600 ärenden per år. Pensionsmyndigheten har bedömt att det kan komma att göras 1 300–1 375 inhämtningar årligen från banker. Myndigheten har uppskattat att det med stöd av övriga bestämmelser kan göras inhämtningar i 370 ärenden.

En särskild risk är att de uppgifter som inhämtas kan vara känsliga enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen om uppgifterna avslöjar uppgifter om den enskildes hälsa. Så kan exempelvis vara fallet om Försäkringskassan ställer en fråga till en skola om sjukfrånvaro för ett barn, för att kunna kontrollera en förälders rätt till tillfällig föräldrapenning (VAB). Förslagen kommer också i stor utsträckning innebära att integritetskänsliga uppgifter i form av exempelvis löneuppgifter kommer att behandlas. Sådana uppgifter utgör inte känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen men är ändå särskilt skyddsvärda. Integritetskänsliga personuppgifter kan kräva att myndigheterna har en högre säkerhetsnivå än för mer harmlösa personuppgifter.⁸⁹

Vid uppgiftsinhämtningen kan också uppgifter om personnummer och samordningsnummer komma att behandlas. Det är inte heller känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, men anses ändå vara extra skyddsvärda. Sådana uppgifter får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. För att mottagande aktörer på ett tillräckligt säkert sätt ska kunna identifiera den fysiska person som myndigheterna vill få in uppgifter om, krävs också att personnummer och samordningsnummer kan behandlas.

De föreslagna nya bestämmelserna i 110 kap. 14 a, 31 a och 33 a §§ socialförsäkringsbalken och 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårds-

⁸⁹ www.imy.se/verksamhet/dataskydd/det-har-galler-enligt-gdpr/introduktion-till-gdpr/personuppgifter/kansliga-personuppgifter/. Hämtat 2023-07-20.

stöd innebär utökade utredningsbefogenheter och en utökad uppgiftsskyldighet när det gäller andra personer än den försäkrade. Det kan framstå som mer ingripande att inhämta uppgifter om en person som inte själv har inkommit med en ansökan till en myndighet, och som kanske inte alls har något eget intresse av att en viss förmån eller stöd utbetalas. Uppgifter om någon annan än den försäkrade får dock endast inhämtas i de fall där det finns misstanke om felaktigheter och den enskilde ska också informeras om en sådan uppgiftsinhämtning.

Vid all överföring av uppgifter mellan myndigheter finns risk att uppgifter sprids på ett olämpligt sätt. Att uppgifter samlas in från flera olika källor innebär vidare att de kan sammanställas på ett sätt som innebär en kartläggning av den enskilde.

Syftet med våra förslag om utökade möjligheter att inhämta uppgifter är att säkerställa att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna får tillgång till personuppgifter som är av betydelse för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden om förmåner och stöd. I detta ligger att uppgifterna också kan användas för att avgöra om felaktiga uppgifter har lämnats och om det finns grund för återkrav, administrativ sanktionsavgift eller brottanmälan. Av vår kartläggning framgår att de berörda myndigheterna har ett konkret behov av att inhämta uppgifterna i sina verksamheter. Vi anser att det är helt nödvändigt att sådana uppgifter ska få inhämtas för att myndigheterna ska kunna förebygga och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar samt bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Den personuppgiftsbehandling som blir en nödvändig följd av förslagen i detta kapitel syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning av den personliga integriteten.

Den personuppgiftsbehandling som krävs för uppgiftsinhämtningen kommer att omfattas av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med tillhörande förordning. För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling kommer det därutöver finnas registerlagstiftning i form av 114 kap. socialförsäkringsbalken och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. För socialnämndernas del finns reglering om behandling av personuppgifter i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och den tillhörande förordningen. I registerförfattningarna finns bestämmelser om bland annat uppgiftsminimering, begränsning av tillgång till uppgifter och andra skyddsåtgärder.

Vi har föreslagit att en ny sekretessbestämmelse ska införas i OSL för att skydda uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden. Med den nya bestämmelsen har vi bedömt att det kommer finnas ett tillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som inhämtas. Det kommer finnas rättslig grund enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen för den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag. Vidare kommer det finnas stöd för att behandla de personuppgifter som inhämtas i de mottagande myndigheternas registerförfattningar.

Vid en avvägning mellan de enskildas personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas anser vi att behandlingen framstår som proportionerlig. Det är dock viktigt att berörda aktörer säkerställer att behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet uppfyller kraven för behandlingen.

En samlad integritetsskyddsanalys finns i kapitel 14.

DEL IV

Minska motivationen att begå brott

10 Återstående frågor avseende det administrativa sanktionssystemet

10.1 Inledning

I delbetänkandet föreslog vi att det skulle införas ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. En sanktionsavgift ska i vissa fall kunna beslutas av de statliga myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, kommuner och arbetslöshetskassor. Om förslaget genomförs kommer de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna få handlägga en helt ny typ av ärenden.

Som vi förutskickade i delbetänkandet kommer vi i detta betänkande att återkomma till vissa frågor som rör förslaget om ett administrativt sanktionssystem.¹ Vi kommer att titta närmare på frågan om hur tillsynen över handläggningen av ärenden om administrativa sanktionsavgifter bör regleras och om uppdraget för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) att föra det allmännas talan i domstol i arbetslöshetskassornas mål kräver några följdändringar i andra författningar. I kapitlet kommer vi också att närmare analysera om det bör inrättas ett gemensamt register över beslut om sanktionsavgifter och hur det i sådana fall bör utformas.

10.2 Tillsyn

Det finns särskilda myndigheter som utövar tillsyn över viss verksamhet som utförs av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, närmare bestämt IAF, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

¹ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 55 och 656 f.

Vi kommer analysera om de tre myndigheternas uppdrag behöver förändras med anledning av förslaget om ett administrativt sanktionssystem. I det sammanhanget kommer vi också överväga om det behövs författningsändringar som rör tillsynsmyndigheternas möjligheter att inhämta uppgifter från de aktörer som de utövar tillsyn över. Slutligen undersöker vi om tillsynsmyndigheterna kommer att ha stöd att behandla de personuppgifter som de behöver för sin tillsyn.

10.2.1 IAF

Förslag: En arbetslöshetskassa ska i enlighet med vad IAF närmare föreskriver lämna uppgifter till inspektionen om ärenden om sanktionsavgift enligt lagen om sanktionsavgifter på välfärdsystemens område. En bestämmelse om det ska tas in i förordningen om arbetslöshetskassor.

Bedömning: IAF kommer med stöd av nuvarande regelverk att kunna utöva tillsyn över arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Det är därför inte nödvändigt att införa ytterligare bestämmelser om tillsyn.

IAF kommer med stöd av befintligt regelverk att kunna behandla de personuppgifter som behövs för tillsynen av arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om sanktionsavgifter.

Skälen för förslaget och bedömningen

Tillsyn som utövas av IAF

Enligt 1 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ansvarar IAF för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen. Av 89 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) framgår att IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt bestämmelsen ska IAF verka för att bestämmelserna i lagen

(1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och i LAK tillämpas likformigt och rättvist.

Innan IAF inrättades 2008 utövades tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen av dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen. Regeringen ansåg att utgångspunkten för den verksamhet som skulle bedrivas vid den nya tillsynsmyndigheten i relation till arbetslöshetskassorna borde vara den tillsyn som ombesörjts av Arbetsmarknadsstyrelsen. Enligt de riktlinjer som Arbetsmarknadsstyrelsen tagit fram skulle tillsynen av arbetslöshetskassorna omfatta fyra huvudmoment: regelgivning, registrering och godkännande, verksamhetskontroll samt verksamhetsanalys. Med verksamhetskontroll av arbetslöshetskassorna och deras verksamhet avses kontroll och uppföljning av exempelvis handläggning av enskilda ärenden, administrativa rutiner och den utbildning kassorna ger sin personal.²

IAF har bedömt att myndighetens tillsyn i första hand rör frågor om arbetslöshetsförsäkringen. Enligt IAF kan det inte ha varit avsikten att myndigheten ska utöva tillsyn över allt som en arbetslöshetskassa företar sig oavsett om detta också är föremål för tillsyn av andra myndigheter. Bedömningen av tillsynens omfattning bör också enligt IAF göras mot bakgrund av hur 90 § LAK är formulerad. Där anges att en arbetslöshetskassa för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen ska lämna uppgifter till IAF. Myndigheten tolkar denna bestämmelse som att uppgiftsskyldigheten är begränsad till de uppgifter som behövs för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen. IAF har mot denna bakgrund ansett att exempelvis arbetslöshetskassornas arbete mot bidragsbrott och med att polisanmäla potentiella brott inte omfattas av myndighetens tillsyn.³

IAF utövar sin tillsyn bland annat genom olika granskningar. Inspektionen har en modell för att fånga upp olika riskmoment inom sitt tillsynsområde. Den ligger till grund för vilka granskningar som myndigheten gör. Det händer också att IAF får uppdrag av regeringen i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut att genomföra specifika granskningar. IAF har också fått i uppdrag att till exempel ta fram en handlingsplan för ett förstärkt kontrollarbete för att motverka felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen, identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbets-

² *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*, prop. 2001/02:151, s. 22 och 30.

³ Skrivelser från IAF den 27 april 2022 och den 3 februari 2023 samt uppgift lämnad av företrädare för IAF vid möte den 27 januari 2023.

löshetsförsäkringen och analysera felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna.⁴ IAF utför inte granskningar eller annan form av tillsyn på uppdrag av enskilda och kan inte agera i enskilda ärenden.⁵ IAF får enligt 91 § LAK meddela de erinringar i fråga om en arbetslöshetskassas verksamhet som inspektionen finner behövliga, och i vissa fall förelägga en arbetslöshetskassa att inom en viss tid vidta de åtgärder som behövs för rättelse. Om ett sådant föreläggande inte följs får IAF enligt 92 § LAK bestämma att arbetslöshetskassan helt eller delvis under en viss tid inte ska ha rätt till statsbidrag.

IAF bör kunna utöva tillsyn över sanktionssystemet

Systemet med administrativa sanktionsavgifter kommer, om det införs, få en stor påverkan på arbetslöshetskassornas verksamhet. I delbetänkandet gjordes uppskattningen att arbetslöshetskassorna efter ett införande av sanktionssystemet kan behöva fatta ungefär 100 000 beslut om administrativa sanktionsavgifter i 45 000 ärenden.⁶ Handläggning av ärenden om sanktionsavgifter kommer att vara en helt ny ärendetyp för arbetslöshetskassorna. Det är av stor vikt att de olika kassorna hanterar frågor om sanktionsavgifter på liknande sätt för att systemet ska upplevas som rättvist.

IAF utövar redan tillsyn över delar av arbetslöshetskassornas verksamhet, exempelvis avseende återkrav, som är närliggande till handläggningen av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. För att kunna få en heltäckande bild av arbetslöshetskassornas verksamhet anser vi att IAF:s tillsyn även bör omfatta sanktionsavgiftssystemet. Då kan IAF följa upp och granska hur arbetslöshetskassorna handlägger ärendena. På sådant sätt kan tillförsäkras att arbetslöshetskassorna tillämpar systemet på ett rättssäkert sätt.

I delbetänkandet föreslogs att IAF skulle få vissa nya uppgifter kopplade till införandet av sanktionsavgiftssystemet. Vi föreslog bland annat att regeringen ska bemyndiga IAF att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifterna ska betalas. IAF föreslogs också medverka i Ekonomistyrningsverkets (ESV) arbete med att ta fram resultatindikatorer för hantering av sanktionsavgifter

⁴ Se regleringsbrev för budgetåret 2021 och 2022 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

⁵ www.iaf.se/granskning. Hämtat 2023-07-13.

⁶ SOU 2022:37, s. 772.

och misstänkta bidragsbrott. Regeringen föreslogs också ge IAF i uppdrag att följa upp arbetslöshetskassornas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott.⁷ Ett sådant uppdrag förutsätter att IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Sammantaget anser vi därför att det är nödvändigt att IAF kan utöva tillsyn över arbetslöshetskassornas tillämpning av sanktionssystemet.

Sanktionssystemet omfattas av nuvarande tillsynsbestämmelser

Frågan är om gällande bestämmelser om IAF:s tillsyn skulle kunna omfatta tillsyn över det administrativa sanktionssystemet eller om det krävs författningsändringar i denna del. Både av IAF:s instruktion och av 89 § LAK framgår att IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna. Bestämmelserna innehåller inte några begränsningar av vilken del av arbetslöshetskassornas verksamhet som tillsynen avser. Däremot är tillsynen över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet enligt 1 § i instruktionen begränsad till handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, respektive handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstødet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen. Eftersom en motsvarande begränsning saknas vad gäller arbetslöshetskassorna, är det enligt vår uppfattning rimligt att utgå från att arbetslöshetskassornas hela verksamhet står under IAF:s tillsyn. Mot denna bakgrund anser vi att regleringen om IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna även kommer att kunna omfatta kassornas handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Det krävs därför inte några författningsändringar för att IAF ska kunna utöva tillsyn över den nya ärendehandläggningen.

En ny uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna

Enligt 90 § första stycket LAK ska en arbetslöshetskassa för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen lämna uppgifter enligt vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, IAF föreskriver. Frågan är hur långt denna uppgiftsskyldighet sträcker sig. Som nämnts

⁷ SOU 2022:37, s. 585 f., 724 f. och 728 f.

ovan anser IAF att uppgiftsskyldigheten avseende myndighetens tillsyn är begränsad till arbetslöshetsförsäkringen.

Vi menar dock att bestämmelsen behöver läsas tillsammans med 89 § första stycket LAK som anger att IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt vår uppfattning bör 90 § LAK första stycket förstås så att det endast är uppföljningen som är begränsad till arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att en arbetslöshetskassa ska lämna dels de uppgifter som behövs för tillsyn, dels de uppgifter som behövs för uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen till IAF. Som beskrivits ovan bedömer vi att IAF ska utöva tillsyn över arbetslöshetskassornas hela verksamhet. Vi anser därför att 90 § LAK innebär att arbetslöshetskassorna är skyldiga att lämna de uppgifter som IAF behöver för sin tillsyn, vilket vi konstaterar ovan även omfattar handläggningen av ärenden om sanktionsavgift.

I 3–7 a §§ förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor finns mer detaljerade bestämmelser om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet. En ny bestämmelse bör tas in i förordningen om att en arbetslöshetskassa ska lämna uppgifter till inspektionen om ärenden om sanktionsavgift enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område i enlighet med vad IAF närmare föreskriver. En sådan reglering tillförsäkrar att IAF får tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna utöva tillsyn över handläggningen av sanktionsavgiftsärenden.

Enligt 4 § förordningen om arbetslöshetskassor får IAF meddela föreskrifter om skyldighet för en arbetslöshetskassa att hålla inspektionen underrättad om verksamheten.⁸ IAF kan därmed lämna närmare föreskrifter om vilka uppgifter som arbetslöshetskassorna ska lämna till myndigheten.

IAF kan behandla de personuppgifter som behövs för tillsynen

Enligt 1 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen gäller den lagen för behandling av personuppgifter i sådan verksamhet som avser tillsyn, uppföljning, registrering av uppgifter om arbetslöshetskassor, utfärdande av intyg, framtagande av statistik samt rapportering av vissa upp-

⁸ I IAF:s föreskrifter om arbetslöshetskassor (IAFFS 2018:1) finns sådana bestämmelser.

gifter till Arbetsförmedlingen. IAF får enligt 4 § behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket LAK. Även tillsyn över arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om sanktionsavgifter omfattas enligt vår uppfattning av bestämmelsen i LAK, och därmed också av ändamålsbestämmelsen i registerlagen.

10.2.2 ISF

Bedömning: Den systemtillsyn och effektivitetsgranskning som ISF utövar kommer också att omfatta Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Det är inte nödvändigt att införa ytterligare bestämmelser om tillsyn.

ISF kommer att kunna få tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Myndigheten kommer också att kunna behandla de personuppgifter som behövs för tillsynen.

Skälen för bedömningen

Tillsyn som utövas av ISF

Av 1 och 2 §§ förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen framgår att ISF har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning av bland annat Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Enligt 3 § instruktionen får ISF också utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och av samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet. ISF kan därmed utöva tillsyn över bland annat privata pensionsförsäkringar.

Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Systemtillsynen inriktar sig främst på processer och organisation och gäller

form snarare än innehåll.⁹ I systemtillsynen ingår att studera de system som myndigheterna har för att säkerställa att tillämpningen är rättssäker i olika avseenden, exempelvis styrdokument, handlägningsrutiner, automatiska kontroller, beslutsmodeller, it-stöd, utbildningsmaterial med mera. I systemtillsynen ingår även att studera hur regelverket inom socialförsäkringen tillämpas. Detta görs normalt genom att granska ett stort antal enskilda ärenden.¹⁰

Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Det innebär en granskning av om myndigheten utför verksamheten mot av statsmakterna eller myndigheten själv uppställda mål.¹¹ Effektivitetsgranskning innefattar bland annat att undersöka den administrativa effektiviteten i granskade verksamheter. Sådana granskningar inriktas bland annat mot frågor om vad en viss förmån kostar att administrera, hur ärendehantering inom den ansvariga myndigheten är organiserad och hur beslutsstödet för handläggarna är utformat. I effektivitetsgranskningen ingår även att studera den förda politikens effektivitet när det gäller att uppnå socialförsäkringens mål.¹²

Myndigheten kan själv initiera olika granskningar och kan också få sådana uppdrag från regeringen. Tillsynen kan exempelvis innebära att myndigheten granskar Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.¹³ Liksom IAF genomför inte ISF granskningar eller annan form av tillsyn på uppdrag av enskilda och kan inte heller agera i enskilda ärenden. Till skillnad mot vad som gäller för IAF:s tillsyn har ISF inte några sanktionsmöjligheter mot Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.¹⁴

ISF bör kunna utöva tillsyn över sanktionssystemet

I delbetänkandet bedömdes att Försäkringskassan årligen kan komma att fatta ungefär 300 000 beslut i 100 000 ärenden om förslaget genomförs. Motsvarande siffror för Pensionsmyndigheten uppgår till

⁹ 21 + 1 → 2 – *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*, SOU 2008:10, s. 25.

¹⁰ *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen*, SOU 2014:67, s. 74.

¹¹ SOU 2008:10, s. 26.

¹² SOU 2014:67, s. 74.

¹³ ISF, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning. En granskning av Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar*, Rapport 2022:9, 16 december 2022.

¹⁴ www.isf.se/om-isf/vart-uppdrag. Hämtat 2023-07-21.

140 000 beslut i 10 000 ärenden per år.¹⁵ För de båda myndigheterna kommer det att innebära helt nya ärendetyper och ett införande av systemet kommer att kräva omfattande resurser i form av bland annat ny personal, nya it-stöd och utbildning.

Eftersom ISF utövar tillsyn över övriga delar av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet är det naturligt att även handläggningen av de nya sanktionsavgiftsärendena ska omfattas av myndighetens tillsyn. Med hänsyn till den stora mängd ärenden om sanktionsavgifter och de många beslut som kommer att fattas i sådana ärenden, samt komplexiteten i besluten, är det också mycket viktigt att sådan tillsyn kommer till stånd.

Dagens systemtillsyn och effektivitetsgranskning kommer även omfatta det administrativa sanktionssystemet

Som beskrivits ovan ska ISF utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet. Myndighetens instruktion innehåller ingen begränsning rörande vilka särskilda ärendetyper eller förmåner som systemtillsynen och effektivitetsgranskningen ska omfatta. Inte heller i förarbeten nämns sådana begränsningar. I stället är det tydligt att systemtillsynen ska omfatta samtliga system som myndigheterna har för att säkerställa att tillämpningen är rättssäker i olika avseenden. Även effektivitetsgranskningen är tänkt att ha en bred omfattning.

Enligt vår uppfattning står det klart att ISF:s nuvarande uppdrag med systemtillsyn och effektivitetsgranskning även kommer att omfatta Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga. Den systemtillsyn och effektivitetsgranskning som ISF utför är enligt vår uppfattning tillräcklig och väl anpassad för att kunna granska hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar ärenden om sanktionsavgifter.

¹⁵ SOU 2022:37, s. 772.

Uppgiftsskyldighet och behandling av personuppgifter

I 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration finns bestämmelser om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att lämna de uppgifter som ISF behöver för sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Uppgiftsskyldigheten kommer också omfatta uppgifter som gäller handläggningen av administrativa sanktionsavgifter, eftersom även det kommer omfattas av ISF:s tillsyn.

ISF saknar för närvarande särskild registerlagstiftning. I *En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen* (Ds 2023:13) föreslås ny registerlag som ska träda i kraft den 1 januari 2025. En kommande registerlag kan behöva anpassas så att ISF får stöd att behandla personuppgifter som rör Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av administrativa sanktionsavgifter.

10.2.3 IVO

Bedömning: Den tillsyn som IVO utövar kommer också att omfatta kommunernas handläggning av administrativa sanktionsavgifter avseende ekonomiskt bistånd och personlig assistans enligt LSS. Det behövs inga ytterligare tillsynsbestämmelser.

IVO kommer att kunna få tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Myndigheten kommer också kunna behandla de personuppgifter som behövs för tillsynen.

Skälen för bedömningen

Tillsyn som utövas av IVO

När det gäller kommunernas verksamhet ska IVO enligt 1 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg svara för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹⁶ Det framgår

¹⁶ Huvudmannaskapsutredningen har i betänkandet *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans, Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet*, SOU 2023:9, föreslagit att staten genom Försäkringskassan ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatser personlig assistans.

också av 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) att IVO ska utöva tillsyn över socialtjänsten. Tillsynen omfattar bland annat myndighetsutövning, exempelvis ärendehandläggning, hur kommunerna bedriver uppsökande verksamhet, hur kommunerna tar hand om anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen samt själva utförandet av insatserna.¹⁷ Enligt 25 § LSS utövar IVO tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt lagen. Tillsynen gäller både enskild och kommunal verksamhet och omfattar både myndighetsutövning, exempelvis ärendehandläggning, och själva utförandet av stödet eller servicen.¹⁸

Tillsynen innebär enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen och 26 § LSS en granskning av om socialtjänsten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. IVO ska enligt 13 kap. 3 § socialtjänstlagen och 26 a § LSS inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen, samt informera och ge råd till allmänheten.

En granskning kan initieras på olika sätt. Enskilda kan lämna in synpunkter och klagomål. Brister kan också uppmärksammas av andra aktörer, exempelvis media. Vård- och omsorgsgivare är skyldiga att rapportera vissa brister till IVO. Myndigheten sammanställer dessa upplysningar med information från egna och andra aktörers källor. Informationen analyseras för att bedöma i vilka verksamheter det finns stora risker. Utifrån riskanalyserna inriktas tillsynen mot de verksamheter som är mest angelägna att granska.¹⁹

IVO har möjlighet att tillgripa en rad olika åtgärder i samband med tillsynen. IVO kan enligt både 13 kap. 8–10 §§ socialtjänstlagen och 26 f–h §§ LSS utfärda föreläggande att avhjälpa missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till. Om missförhållandet är allvarligt och föreläggandet inte följs får IVO återkalla tillståndet för verksamheten eller, om verksamheten inte är tillståndspliktig, förbjuda fortsatt verksamhet.

¹⁷ Clevesköld, Lars, Socialtjänstlagen (2001:453) 13 kap. 1 §, Karnov (JUNO), besökt 2023-07-21.

¹⁸ Clevesköld, Lars, Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 25 §, Karnov (JUNO), besökt 2023-07-21.

¹⁹ IVO, 2021, *Mot en mer förebyggande tillsyn*, Delrapport, s. 8 f.

IVO bör kunna utöva tillsyn över sanktionssystemet

I delbetänkandet har vi uppskattat att kommunerna kan komma att hantera ungefär 25 000 beslut i 3 000 ärenden om förslaget till administrativt sanktionssystem genomförs.²⁰ Handläggning av ärenden om sanktionsavgifter kommer att vara en helt ny ärendetyp för kommunerna. På samma sätt som för arbetslöshetskassorna är det viktigt att de olika kommunerna hanterar frågor om sanktionsavgifter på liknande sätt för att systemet ska upplevas som rättvist.

Vissa ärenden om sanktionsavgifter som kommunerna kommer att handlägga kan komma att handla om bostadsanpassningsbidrag, som är en förmån som inte omfattas av IVO:s tillsyn. Den allra största delen av kommunernas sanktionsavgiftsärenden kommer dock avse förmåner som IVO utövar tillsyn över, nämligen ekonomiskt bistånd (vilket är en förmån som omfattas av socialtjänsten) och personlig assistans enligt LSS. Eftersom IVO redan utövar tillsyn över kommunernas verksamhet som rör socialtjänsten och verksamhet enligt LSS, och det är viktigt att myndigheten får en heltäckande bild av kommunernas arbete inom dessa områden, anser vi att IVO:s tillsyn även bör omfatta handläggningen av sanktionsavgifter som rör ekonomiskt bistånd och ersättning enligt LSS. På så sätt tillförsäkras att kommunerna tillämpar systemet med administrativa sanktionsavgifter på ett rättssäkert sätt.

I delbetänkandet föreslogs att IVO (liksom IAF) skulle få vissa nya uppgifter kopplade till införandet av sanktionsavgiftssystemet. Vi föreslog bland annat att regeringen ska bemyndiga IVO att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifterna ska betalas och att myndigheten skulle delta i arbetet med att ta fram resultatindikatorer. Vi föreslog också att regeringen skulle ge IVO i uppdrag att följa upp kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott.²¹ Ett sådant uppdrag förutsätter att IVO har tillsyn över kommunernas handläggning av administrativa sanktionsavgifter avseende ekonomiskt bistånd och personlig assistans enligt LSS. Sammantaget anser vi därför att det är nödvändigt att IVO kan utöva tillsyn över kommunernas handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter avseende sådana förmåner och stöd.

²⁰ SOU 2022:37, s. 772.

²¹ SOU 2022:37, s. 585 f., 724 f. och 728 f.

Nuvarande tillsynsbestämmelser kommer även omfatta det administrativa sanktionssystemet.

Som beskrivits ovan ska IVO utöva tillsyn över socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. Detta omfattar kommunernas handläggning av ekonomiskt bistånd och personlig assistans enligt LSS. Som vi tolkar tillsynsbestämmelserna i IVO:s instruktion, socialtjänstlagen och LSS omfattar IVO:s tillsyn alla delar av kommunernas verksamhet som rör socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Tillsynen omfattar bland annat kommunernas arbete med återkrav och arbete för att motverka felaktiga utbetalningar. Mot denna bakgrund är det rimligt att utgå från att även handläggningen av ärenden om administrativa sanktionsavgifter som rör ekonomiskt bistånd och personlig assistans enligt LSS kan omfattas av IVO:s tillsynsuppdrag. Det krävs därför inte några författningsändringar för att IVO ska kunna utöva tillsyn på detta område.

Uppgiftsskyldighet och behandling av personuppgifter

Enligt 13 kap. 5 § socialtjänstlagen kan IVO förelägga en aktör som står under myndighetens tillsyn att inkomma med uppgifter. Sådant föreläggande får också förenas med vite. Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn är enligt 26 c § LSS skyldig att på begäran av IVO lämna handlingar och annat material som rör verksamheten. Aktörerna ska också lämna de upplysningar om verksamheten som IVO behöver för sin tillsyn, och för att lämna underrättelse om beslut i ett tillsynsärende. Uppgiftsskyldigheten kommer även omfatta uppgifter som gäller handläggningen av administrativa sanktionsavgifter, eftersom tillsynen också omfattar sådan verksamhet.

IVO saknar en särskild registerlagstiftning. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Enligt 1 § är den lagen tillämplig på behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Med socialtjänst avses enligt 2 § verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd, det vill säga också personlig assistans enligt LSS i den mån dessa handläggs av en socialnämnd. Även tillsyn och uppföljning omfattas av begreppet socialtjänst. Av 1 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten framgår att lagen om behandling av

personuppgifter inom socialtjänsten är tillämplig på IVO:s tillsynsverksamhet avseende socialtjänsten. Det finns inga särskilda ändamålsbestämmelser som rör IVO:s behandling av personuppgifter. Av 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten framgår dock att personuppgifter bara får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. IVO kan således behandla personuppgifter så länge de är nödvändiga för tillsynen. Det gäller också för tillsynen över handläggningen av administrativa sanktionsavgifter, eftersom det kommer vara en del av myndighetens tillsyn.

10.3 IAF:s processföring

I delbetänkandet föreslogs att IAF i vissa situationer ska kunna föra det allmännas talan i domstol i mål om administrativa sanktionsavgifter. Fråga har väckts om IAF kan få tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för sitt uppdrag och om myndigheten kan behandla de personuppgifter som behövs. Frågan behandlas i detta avsnitt.

10.3.1 IAF:s tillgång till uppgifter

Förslag: En arbetslöshetskassa ska till IAF lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att kunna föra det allmännas talan i domstol. Bestämmelser om det ska tas in i lagen om arbetslöshetsförsäkringen och lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

Skälen för förslaget: I delbetänkandet föreslog vi att arbetslöshetskassan ska vara den enskildes motpart om denne överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift. Vi föreslog också att IAF ska få överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan avseende sådana beslut. I fråga om processen i Högsta förvaltningsdomstolen skulle IAF alltid föra det allmännas talan.²² Även i nu gällande reglering finns bestämmelser om att IAF i vissa fall ska kunna föra det allmännas talan.

²² SOU 2022:37, s. 612 f.

Enligt 59 § ALF får IAF överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. IAF ska också föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

Som nämnts ovan gäller enligt 90 § LAK att en arbetslöshetskassa för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen ska lämna uppgifter till IAF. Uppgiftsskyldigheten gäller alltså endast för uppgifter som behövs för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen och det kan ifrågasättas om bestämmelsen i sin nuvarande lydelse omfattar de uppgifter som IAF kan behöva för sitt uppdrag att föra talan i domstol. Det gäller både mål om administrativ sanktionsavgift och mål som omfattas av 59 § ALF. Enligt uppgift från IAF får myndigheten i sådana situationer ofta handlingar från domstolen i stället för från arbetslöshetskassorna. I viss mån har IAF också sett processföringen som en del av tillsynsuppdraget och därmed inhämtat uppgifter med stöd av 90 § LAK. IAF anser dock att det bör föreskrivas en särskild uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna, som innebär att de ska lämna de uppgifter till IAF som myndigheten behöver för att kunna föra det allmännas talan i domstol.²³

Vi anser att IAF behöver få tillgång till uppgifter från arbetslöshetskassorna i samband med att den för talan i domstol. IAF ska inte behöva förlita sig på att den får tillräckliga uppgifter genom handlingar som myndigheten får från domstolen, utan IAF ska kunna få dem direkt från arbetslöshetskassorna. Vår bedömning är att IAF:s uppdrag att föra det allmännas talan i domstol inte kan anses omfattas av begreppet tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen i 90 § första stycket LAK. Det bör därför särskilt regleras att en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter som IAF behöver för att kunna föra det allmännas talan i domstol. En bestämmelse om det bör tas in i den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Eftersom IAF behöver få tillgång till uppgifter i de situationer som regleras i 59 § ALF bör en bestämmelse med motsvarande innehåll också tas in i den lagen.

²³ Skrivelse från IAF den 27 april 2022 och muntliga uppgifter lämnade av ställföreträdare för IAF vid möte den 27 januari 2023.

10.3.2 Behandling av personuppgifter

Förslag: En bestämmelse om att IAF får behandla personuppgifter för att föra talan i domstol ska tas in i lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för förslaget: I 4 § lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen finns uppräknat för vilka primära ändamål IAF får behandla personuppgifter. Där anges bland annat att myndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket LAK. Personuppgifter får också behandlas för att utöva tillsyn över Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, för registrering av vissa uppgifter och för kontroll inför utfärdande av intyg. Enligt 5 a § får personuppgifter som behandlas enligt 4 § behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Detta innebär bland annat att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i dataskyddsförordningen²⁴ inte ska anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen.²⁵

Frågan är om IAF:s processföring kan anses omfattas av några av de ändamål som räknas upp i registerlagen eller om det särskilt behöver regleras att IAF också får behandla personuppgifter för ändamålet att föra det allmännas talan i domstol. Vi har ovan konstaterat att IAF:s processföring inte kan anses omfattas av begreppen tillsyn över arbetslöshetskassorna eller uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt vår uppfattning kan inte heller uppdraget anses omfattas av några av de andra ändamål som räknas upp i 4 § i IAF:s registerlag. Inte heller 5 a § kan tillämpas på denna verksamhet eftersom det inte är fråga om vidarebehandling av uppgifter som inhämtats för några av de ändamål som räknas upp i 4 §. En ändring bör därför göras i 4 § lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen för att möjliggöra att IAF får behandla person-

²⁴ 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).

²⁵ *Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning*, prop. 2017/18:112, s. 54 och 90.

uppgifter för att föra talan i domstol. En sådan ändring kommer att gälla både för mål om administrativa sanktionsavgifter och för andra mål där IAF för det allmännas talan i domstol.

10.4 Gemensamt register för administrativa sanktionsavgifter

10.4.1 Ett sanktionsavgiftsregister bör inrättas

Förslag: För att hantera samordnad registrering av och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska det inrättas ett gemensamt register över sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, benämnt sanktionsavgiftsregistret.

Skälen för förslaget

Uppgifter om beslutade sanktionsavgifter behövs för olika syften

I delbetänkandet uppskattades att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer att fatta ungefär 660 000 beslut i cirka 233 000 ärenden om administrativa sanktionsavgifter.²⁶ Det finns flera olika aktörer som behöver uppgifter om beslutade sanktionsavgifter för olika syften. Sådana behov har bland annat framförts i remissyttranden över delbetänkandet och lyfts till utredningen på andra sätt.²⁷ I avsnitt 10.4.11 behandlas frågan om vilka aktörer som bör få tillgång till uppgifterna i registret. Redan här kan dock sägas något kort om vilka behov som har identifierats.

Utbetalningsmyndigheten har behov av uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut i sin verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Sådana uppgifter kommer vara viktiga både i dataanalysen för att kunna upptäcka utbetalningar med förhöjd risk för att vara felaktiga och i den fördjupade granskningen för att kunna utreda om riskutbetalningar som identifierats i dataanalysen är felaktiga.

²⁶ SOU 2022:37, s. 772.

²⁷ Se exempelvis remissyttranden från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Säkerhetspolisen och Finansinspektionen.

Beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver få tillgång till uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut för att kunna avgöra om en överträdelse bör leda till en sanktionsavgift eller om det finns särskilda skäl för att göra en brottsanmälan. Om den enskilde fortsätter att begå överträdelser trots tidigare beslutade sanktionsavgifter kan det finnas särskilda skäl att anmäla överträdelsen som ett misstänkt bidragsbrott till brottsutredande myndighet i stället för att meddela en ny sanktionsavgift.²⁸ Detta gäller även om sanktionsavgiften beslutats av en annan beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Ekobrottsmyndigheten behöver vidare sådana uppgifter i sin verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. De har också behov av uppgifterna i sin verksamhet med att utreda och lagföra brott. Ekobrottsmyndigheten behöver kontrollera så att en person inte tidigare har fått en sanktionsavgift innan beslut om åtal fattas. Annars finns risk för överträdelser mot förbudet mot dubbelbestraffning.

ESV behöver slutligen uppgifter för sin uppföljning av det administrativa sanktionssystemet.

Ett gemensamt register underlättar tillgången till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter

Det finns således stora behov hos olika aktörer att få uppgifter rörande beslut om sanktionsavgifter för olika syften. Tillgången till sådana uppgifter utgör en förutsättning för att kunna handlägga ärenden hos de beslutande aktörerna och kunna följa upp hanteringen. Det är i sin tur en förutsättning för att det administrativa sanktionssystemet ska kunna införas på ett bra sätt. Frågan är hur dessa behov kan tillgodoses på ett effektivt sätt samtidigt som det inte medför en alltför allvarlig kränkning av den personliga integriteten för dem som meddelats ett beslut om sanktionsavgift.

I delbetänkandet föreslog vi att den sekretess som ska gälla för uppgifter som förekommer i ärenden om administrativa sanktionsavgifter inte ska omfatta beslut om sanktionsavgift.²⁹ Om ett sådant beslut inte omfattas av någon annan sekretessbestämmelse kommer det att vara offentligt. Det kommer därmed inte att finnas några

²⁸ SOU 2022:37, s. 401.

²⁹ SOU 2022:37, s. 637.

hinder för den som är intresserad av att ta del av uppgifter om beslutade sanktionsavgifter mot att begära ut beslut från respektive beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa. Offentliga uppgifter kan lämnas ut på begäran av en annan myndighet med stöd av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Att begära ut sådana uppgifter från samtliga beslutande aktörer kan dock kräva en stor arbetsinsats för den som är i behov av uppgifterna. Som nämnts ovan kan det bli fråga om så mycket som 660 000 beslut per år. Det är inte rimligt, om ens möjligt, för beslutande aktörer att i samband med handläggningen av varje ärende om administrativ sanktionsavgift inhämta uppgifter från samtliga beslutande myndigheter, landets 290 kommuner och alla arbetslöshetskassor.

Om information om sanktionsavgiftsbeslut i stället skulle samlas i ett gemensamt register, som vissa aktörer sedan kan få tillgång till, skulle det underlätta hanteringen betydligt för den aktör som är i behov av uppgifterna. Det skulle också underlätta för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som annars skulle behöva lägga mycket tid på att hantera utlämnande frågor.

Ett register kan medföra risker för den personliga integriteten

Det finns dock risker med att införa ett gemensamt register över beslut om sanktionsavgifter som kan utgöra skäl mot att inrätta ett sådant register. Ett gemensamt register skulle innehålla en stor mängd uppgifter, varav vissa är känsliga personuppgifter eller på annat sätt integritetskänsliga. Det kommer att krävas omfattande överföringar av uppgifter mellan olika aktörer. Personuppgifter kan också komma att spridas på ett olämpligt sätt, om allt för många aktörer har tillgång till uppgifter i registret. Att det finns flera integritetsrisker med ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter, var något som Integritetsskyddsmyndigheten påpekade i sitt remissvar över delbetänkandet.³⁰

Som förklaras närmare i avsnitt 10.4.12 bedömer vi att de behov som finns av ett gemensamt register överväger det intrång som det kan innebära för enskildas personliga integritet att förekomma i ett sådant register. Registret bör dock utformas på ett sätt som medför

³⁰ Integritetsskyddsmyndigheten, 2022, *Yttrande över Delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)*, diarienummer IMY-2022-4081.

ett så litet intrång i integriteten som möjligt. Det är viktigt att inte fler uppgifter registreras under längre tid än vad som är nödvändigt. Det bör också noga övervägas vilka aktörer som bör ha tillgång till registret, och på vilket sätt, för att undvika att personuppgifter sprids mer än nödvändigt. Den aktör som förvaltar registret måste också ha förmåga att behandla personuppgifter på ett bra sätt. Vi återkommer till frågor om behandling av personuppgifter i bland annat avsnitt 10.4.4 och 10.4.12 och kapitel 14.

Att ta fram och förvalta ett register kommer att kräva tid och resurser

Att utveckla ett helt nytt register för att hantera en stor mängd uppgifter kommer att kräva både tid och resurser. Även förvaltningen av registret kommer medföra en kostnad och kommer ta arbetskraft i anspråk för den myndighet som får denna uppgift. De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer också få en viss ökad administration och ökade kostnader i samband med att uppgifter om beslutade avgifter ska rapporteras till registret. Det kan krävas att nya digitala lösningar tas fram som möjliggör en effektiv och automatiserad överföring av uppgifter. En närmare beskrivning av konsekvenserna av att införa ett gemensamt register finns i kapitel 15.

De resurser som framtagandet och förvaltningen av ett register kräver ska emellertid vägas mot de kostnader och den administration som kommer bli följden av att ett sådant register inte införs. Då måste uppgifter om sanktionsavgifter begäras ut från samtliga beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor varje gång sådana uppgifter efterfrågas. Det skulle vara mycket resurskrävande. Vi bedömer att ett gemensamt register som innehåller beslut om sanktionsavgifter är det mest effektiva sättet att säkerställa att de aktörer som behöver sådan information får det.

Det bör inrättas ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

Den utredning som tidigare hade i uppdrag att överväga ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, ansåg i *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, SOU 2011:3, att det

inte borde inrättas något gemensamt register. Skälet till det var att utredningen ansåg att behovet av ett register över beslut om sanktionsavgift var mycket litet.³¹ Det förslag om administrativt sanktionsystem som lämnades i det betänkandet skiljer sig dock betydligt från det förslag som vi lämnade i delbetänkandet. Bland annat föreslogs inte i SOU 2011:3 att en tidigare meddelad sanktionsavgift ska kunna utgöra särskilda skäl för brottsanmälan.

Till skillnad från den tidigare utredningen har vi konstaterat att det finns flera olika aktörer som behöver uppgifter om beslutade sanktionsavgifter för olika syften. Uppgifterna behövs bland annat för att de beslutande aktörerna ska kunna handlägga ärenden om sanktionsavgifter och för tillsyn och uppföljning av det nya sanktionsavgiftssystemet. Att uppgifter om sanktionsavgifter kan delas mellan olika aktörer är därför en förutsättning för att det administrativa sanktionsystemet ska kunna införas och tillämpas på ett bra sätt. Utvecklingen har sedan det tidigare betänkandet överlämnades 2011 gått mot en mer digitaliserad ärendehantering och det har blivit viktigare att uppgifter kan överföras på ett smidigt sätt genom digitala lösningar.

För att säkerställa att de aktörer som har behov av uppgifter om sanktionsavgifter får tillgång till sådan information på ett effektivt, säkert och snabbt sätt krävs det enligt vår uppfattning att det inrättas ett gemensamt register över beslut om sanktionsavgifter. Registret kommer fortsättningsvis att benämnas sanktionsavgiftsregistret.

10.4.2 Utbetalningsmyndigheten bör administrera sanktionsavgiftsregistret

Förslag: Sanktionsavgiftsregistret ska administrera av Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för förslaget: Vi anser att det bör vara en myndighet som har hand om sanktionsavgiftsregistret och har övervägt olika alternativ för vilken myndighet som bör ges ett sådant uppdrag.

Ett alternativ skulle kunna vara att placera registret hos en av de beslutande aktörerna. Det framstår i sådana fall som mest naturligt att det skulle vara hos Försäkringskassan, som är den myndighet som kommer att fatta flest beslut om sanktionsavgifter. Om Försäkrings-

³¹ Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, SOU 2011:3, s. 235 f.

kassan ska föra det gemensamma registret över beslutade sanktionsavgifter kommer myndigheten redan ha tillgång till uppgifter om alla de sanktionsavgifter som beslutats inom den egna myndigheten. Det innebär att färre uppgifter behöver överföras mellan myndigheter, med de risker som det kan medföra. Försäkringskassan ligger också långt fram när det gäller digitalisering och föreslogs bland annat i delbetänkandet få i uppdrag att leda uppdraget om att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter.³²

Även ESV skulle kunna vara ett alternativ. Myndigheten ska enligt 2 a § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ansvara för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. I förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen regleras också bland annat att ESV varje år till regeringen ska redovisa en samlad lägesbeskrivning av det arbete som har bedrivits av berörda myndigheter och aktörer för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. I delbetänkandet föreslog vi att myndigheten skulle få olika uppdrag kopplade till det nya administrativa sanktionssystemet, bland annat att redovisa analyser av myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen har haft.³³ I kapitel 8 har vi också föreslagit att Rådet mot välfärdsbrott ska placeras vid ESV och att myndigheten ska ha en stödjande roll vid regelgivning inom välfärdssystemen.

Både Försäkringskassan och ESV har behov av uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut i sina respektive verksamheter. Varken Försäkringskassan eller ESV har emellertid erfarenhet av att föra ett sådant register som det är frågan om här. En omfattande mängd uppgifter från olika beslutande aktörer kommer behöva hanteras i registret. Det skulle således bli en helt ny uppgift för myndigheterna om uppgiften lades antingen på Försäkringskassan eller på ESV.

En myndighet som till skillnad från Försäkringskassan och ESV kommer att hantera register och stora mängder uppgifter som härrör från olika beslutande aktörer, är den nya Utbetalningsmyndigheten. En av myndighetens huvuduppgifter ska vara att administrera ett system med transaktionskonto. Utbetalningar från Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan,

³² SOU 2022:37, s. 734 f.

³³ SOU 2022:37, s. 724.

Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska omfattas av systemet. För att administrera systemet med transaktionskonto ska Utbetalningsmyndigheten föra ett transaktionskontoregister. Det är inte särskilt reglerat vilka uppgifter som registret får innehålla, men det kan bland annat vara namn och person-, samordnings eller organisationsnummer samt kontaktuppgifter och bankkontouppgifter, belopp, datum för utbetalning och vad utbetalningen avser. Utbetalningsmyndigheten kommer också för syftet att göra dataanalyser och urval föra en uppgiftssamling benämnd uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval.³⁴

Utbetalningsmyndigheten kommer således redan med det tänkta uppdraget att föra ett register och en uppgiftssamling som kommer att omfatta stora mängder uppgifter. Vissa uppgifter kommer vara de samma som kommer att omfattas av sanktionsavgiftsregistret. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna ska också lämna vissa uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, bland annat om beslut som rör en förmån eller stöd och kontaktuppgifter till fysiska och juridiska personer som omfattas av sådana stöd. Även Migrationsverket ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.³⁵ Det kommer därmed att finnas upparbetade sätt att överföra uppgifter från flera av de beslutande aktörerna till Utbetalningsmyndigheten.

Kommunerna kommer enligt nu gällande reglering varken vara skyldiga att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten eller få del av uppgifter därifrån. Det skulle dock kunna finnas sätt att samlat överlämna uppgifter till kommunerna genom exempelvis SSBTEK³⁶, se avsnitt 10.4.11. Utbetalningar från kommunerna kan också i framtiden komma att göras av Utbetalningsmyndigheten.

Vid Utbetalningsmyndigheten kommer det också enligt 10 § förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten att finnas ett integritetsskyddsråd som fortlöpande ska ha insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten.

³⁴ *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23 :34, s. 29 f., 137 f. och 142 f. Se också *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2020:35 s. 373 f.

³⁵ Prop. 2022/23:34, s. 90 f och 96 f.

³⁶ SSBTEK står för sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd. Det är en digital tjänst som gör det möjligt för en kommun att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer.

Det finns också skäl som talar emot att Utbetalningsmyndigheten ska handha sanktionsavgiftsregistret. Myndigheten har inte påbörjat sin verksamhet. Det kan ta tid att bygga upp den verksamhet som krävs för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna klara av det uppdrag som den nu är tänkt att ha. Vi anser dock att uppdraget att handha ett sanktionsavgiftsregister inte kommer att ligga särskilt långt ifrån myndighetens tänkta uppdrag. Uppgifter i sanktionsavgiftsregistret kommer också kunna vara till stor nytta för myndigheten i dess arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. I detta ingår också myndighetens verksamhet med att utföra dataanalyser och kontroller. I kapitel 13 diskuteras närmare vid vilken tidpunkt som registret bör införas mot bakgrund av att Utbetalningsmyndigheten under de första åren kommer ha fullt upp med att bygga upp en verksamhet.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att sanktionsavgiftsregistret bör hanteras av Utbetalningsmyndigheten.

10.4.3 Reglering av sanktionsavgiftsregistret

Förslag: Bestämmelser om sanktionsavgiftsregistret ska i första hand tas in i lagen om personuppgiftsbehandling vid Utbetalningsmyndigheten och i den tillhörande förordningen.

En upplysningsbestämmelse om sanktionsavgiftsregistret ska tas in i den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

Skälen för förslaget: Regeringen har i ett flertal lagstiftningsärenden konstaterat att en målsättning bör vara att, i de fall register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll inrättas, ska bestämmelser meddelas i form av lag. Särskilt gäller det för de fall som uppgifterna i registret kommer att spridas externt i icke obetydlig omfattning.³⁷ Eftersom sanktionsavgiftsregistret kommer innehålla en stor mängd personuppgifter, varav vissa är känsliga eller i övrigt framstår som integritetskänsliga, finns det ett tungt vägande integritetsskäl som talar för att i så stor utsträckning som möjligt reglera registret i lag.

³⁷ Regeringens proposition om offentlighet, integritet och ADB, prop. 1990/91:60, s. 58 och Rättspsykiatriskt forskningsregister, prop. 1998/99:72 s. 31 f.

Vi har övervägt olika alternativ för i vilken lag regleringen av sanktionsavgiftsregistret bör placeras. Det finns många register hos myndigheter som är reglerade på olika sätt. Lagstiftaren har i vissa fall valt att placera registerbestämmelser i författningar som huvudsakligen rör den företeelse som ska registreras. Näringsförbudsregistret regleras exempelvis i lagen (2014:836) och förordningen (2014:936) om näringsförbud. Med det som förebild hade bestämmelser om det nya sanktionsavgiftsregistret kunnat införas i den lag om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som vi lämnade förslag på i delbetänkandet. Ett annat alternativ skulle vara att skapa en särskild lag för registret, i likhet med lagen (1998:620) om belastningsregister. Registerbestämmelser kan också tas in i särskilda författningar som rör myndigheters behandling av personuppgifter (så kallade registerförfattningar). Exempel på det finns i 5 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Som framgått ovan anser vi att Utbetalningsmyndigheten ska administrera sanktionsavgiftsregistret. Den myndigheten kommer också att förvalta ett transaktionskontoregister och en uppgiftssamling för dataanalyser och urval. Regler om registret och uppgiftssamlingen finns i lagen (2023:457) om personuppgiftsbehandlingen vid Utbetalningsmyndigheten. Lagen kompletterar dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Syftet med lagen är att balansera myndighetens behov av effektiva arbetsformer och ett starkt skydd för enskildas personliga integritet.³⁸ För enkelhets skull kommer vi att kalla lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten för Utbetalningsmyndighetens registerlag.

Det innebär en klar fördel om bestämmelser om de register som Utbetalningsmyndigheten ska förvalta placeras i samma författningar. Regleringen av sanktionsavgiftsregistret kommer främst omfatta frågor om hur personuppgifter får behandlas, vilket även det talar för att bestämmelser om registret bör införas i Utbetalningsmyndighetens registerlag. Eftersom regleringen kommer rikta sig mot Utbetalningsmyndigheten framstår det som rimligt att regleringen placeras i en författning som rör den myndighetens verksamhet. Utvecklingen tycks också gå mot att registerbestämmelser i större utsträckning placeras i författningar som rör myndigheters behandling av personuppgifter.

³⁸ Prop. 2022/23:34, s. 115 f.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att bestämmelser om sanktionsavgiftsregistret i första hand ska tas in i Utbetalningsmyndighetens registerlag och i förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Det bör också tas in en bestämmelse i den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärds-systemens område som upplyser om att det finns ett sanktionsavgiftsregister hos Utbetalningsmyndigheten.

Det kommer krävas en del författningsändringar i Utbetalningsmyndighetens registerlag. Vissa gemensamma bestämmelser i lagen som rör exempelvis lagens tillämpningsområde, tillåtna ändamål för personuppgiftsbehandling och längsta tid som personuppgifter får behandlas behöver ses över och anpassas till uppgiften att administrera sanktionsavgiftsregistret.

Registerlagen föreslås vidare innehålla två kapitel som särskilt behandlar transaktionskontoregistret respektive uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. I de kapitlen behandlas frågor om vad syftet med registret och uppgiftssamlingen är samt vilka personuppgifter som får behandlas. Det finns också bestämmelser om hur det är tillåtet att söka i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. Även sanktionsavgiftsregistret kommer vara ett register som finns hos Utbetalningsmyndigheten. Det bör införas ett nytt kapitel i registerlagen som innehåller reglering om sanktionsavgiftsregistret, på motsvarande sätt som det finns för myndighetens övriga register och uppgiftssamling. I kapitlet bör tas in bestämmelser om rätten att administrera sanktionsavgiftsregistret, för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i registret och registrets innehåll.

I följande avsnitt beskriver vi personuppgiftsbehandlingen i sanktionsavgiftsregistret och vilka ändringar som behöver göras i Utbetalningsmyndighetens registerlag. Genomgången följer registerlagens struktur.

Det kommer också vara nödvändigt att införa regler som rör sanktionsavgiftsregistret i andra författningar, exempelvis avseende offentlighet och sekretess och skyldighet för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Vi återkommer till sådana frågor längre fram i kapitlet.

10.4.4 Allmänt om behandling av personuppgifter

Bedömning: Utbetalningsmyndighetens behandling av personuppgifter i samband med att myndigheten handhar sanktionsavgiftsregistret är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det kommer därmed att finnas en rättslig grund för behandlingen.

Skälen för bedömningen

Allmänt om behandling av personuppgifter

För att kunna administrera sanktionsavgiftsregistret kommer Utbetalningsmyndigheten behöva behandla personuppgifter. Myndigheten kommer bland annat samla in, förvara, lämna ut och vidarebehandla personuppgifter. Det kan förekomma en mängd olika personuppgifter i ett ärende om sanktionsavgift. I delbetänkandet bedömde vi att ärenden om sanktionsavgifter inte kommer att omfatta uppgifter om lagöverträdelse som regleras i artikel 10 i dataskyddsförordningen.³⁹ Personuppgifterna kan dock vara känsliga om de exempelvis avslöjar uppgift om hälsa. Uppgift om att någon har beviljats en socialförsäkringsförmån såsom sjukpenning, sjukersättning, rehabiliteringspenning, vårdbidrag, bilstöd eller assistentersättning kan utgöra en känslig personuppgift om hälsa. En uppgift om att en enskild får tillfällig föräldrapenning kan vara känslig eftersom den rör hälsan för det barn som föräldern får ersättning för.⁴⁰ Även om ett beslut om sanktionsavgift inte skulle innehålla känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening kan uppgiften ändå uppfattas som integritetskänslig för den enskilde. En sanktionsavgift utfärdas när det har begåtts en överträdelse, som i sig kan uppfattas som klandervärd, även om den inte utgör ett brott.

Det krävs att det finns rättsligt stöd för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna behandla personuppgifter. I delbetänkandet bedömde vi att brottsdatalagen inte är tillämplig på personuppgiftsbehandling som utförs i samband med handläggning av sanktionsavgifter.⁴¹ Vi gör samma bedömning när det gäller att förvalta sanktionsavgiftsregistret.

³⁹ SOU 2022:37, s. 643 f.

⁴⁰ SOU 2020:35, s. 362 f.

⁴¹ SOU 2022:37, s. 642 f.

Dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella lagstiftningen ska i stället tillämpas. En närmare beskrivning av dataskyddslagstiftningen finns i avsnitt 4.5.3 i detta betänkande och i avsnitt 8.16 i delbetänkandet.⁴²

Det kommer finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som krävs för att administrera registret

Enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen ska det finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är tillåten enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om den är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. De grunder för behandlingen som anges i bestämmelsen ska enligt artikel 6.3 första stycket fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. I förarbetena till 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.⁴³

Syftet med sanktionsavgiftsregistret är att hantera samordnad registrering av och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Uppgifterna i registret ska kunna användas av myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för olika ändamål, bland annat för att kunna handlägga ärenden om administrativa sanktionsavgifter, utreda misstänkta bidragsbrott och för uppföljning över hanteringen av sanktionssystemet. Den personuppgiftsbehandling som krävs för att administrera registret, bland annat insamling, organisering och utlämnande av uppgifter, är nödvändig för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Utbetalningsmyndighetens uppdrag att administrera sanktionsavgiftsregistret kommer att regleras i myndighetens registerlag. Den rättsliga grunden är därmed fastställd i lag.

⁴² SOU 2022:37, s. 640 f.

⁴³ *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 56 f.

10.4.5 Registerlagens tillämpningsområde och ändamålsbestämmelser

Förslag: Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten ska även omfatta behandlingen av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

I lagen ska regleras att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

Skälen för förslaget

Tillämpningsområde för registerlagen

Utbetalningsmyndighetens registerlag gäller vid behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto och med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystem. Det är viktigt att också behandlingen av personuppgifter i sanktionsavgiftsregistret omfattas av registerlagen. Som nämnts kommer sanktionsavgiftsregistret innehålla en stor mängd personuppgifter, varav många är känsliga personuppgifter, eller som i annat fall kan anses vara integritetskänsliga. Vi anser att den huvudsakliga regleringen om sanktionsavgifter bör placeras i Utbetalningsmyndighetens registerlag. Det bör därför tydliggöras i 1 kap. 2 § registerlagen att lagens tillämpningsområde även omfattar behandlingen av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

Detta innebär att bestämmelserna i registerlagen också kommer att tillämpas vid personuppgiftsbehandling i verksamheten med att handha sanktionsavgiftsregistret. Rätten för registrerade att göra invändningar enligt dataskyddsförordningen ska därför inte heller gälla vid sådan behandling av personuppgifter som har samband med registret. Utbetalningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig även för behandling av personuppgifter i registret. Känsliga personuppgifter får behandlas, om det är nödvändigt med hänsyn till behandlingen.

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.⁴⁴

Det kommer att vara förbjudet att göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott. Förbudet omfattar inte sökningar i syfte att få fram ett urval grundat på sådan uppgift om hälsa som hänför sig till en förmån eller ett stöd.⁴⁵ Enligt vår bedömning kommer begränsningen inte att förhindra att sådana sökningar görs i sanktionsavgiftsregistret som är nödvändiga för att relevanta sammanställningar ska kunna göras till de aktörer som behöver dem.

Ändamålsbestämmelser

Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Det finns inget krav på att ändamålet ska slås fast i författning, men enligt artikel 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen finns det utrymme att införa bestämmelser om tillåtna ändamål i nationella registerförfattningar.

Regeringen ansåg i *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, att Utbetalningsmyndighetens registerlag bör innehålla ändamålsbestämmelser eftersom sådana kan sägas anpassa tillämpningen av dataskyddsförordningen och säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter. Enligt regeringen bör ändamålsbestämmelserna täcka all den behandling som är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sin verksamhet med undantag för personaladministrativ verksamhet och annan sådan verksamhet som kan medföra personuppgiftsbehandling hos myndigheter generellt.⁴⁶ Enligt 1 kap. 6 § Utbetalningsmyndighetens registerlag får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att kunna utföra uppgiften att administrera systemet med transaktionskonto och för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Vi instämmer i regeringens bedömning att ändamålsbestämmelserna bör omfatta all nödvändig personuppgiftsbehandling i Utbetalnings-

⁴⁴ Se 1 kap. 4, 5, 9 och 11 §§ lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

⁴⁵ Se 1 kap. 10 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

⁴⁶ Prop. 2022/23:34, s. 123 f.

myndighetens verksamhet. Bestämmelsen om de primära ändamålen för myndighetens personuppgiftsbehandling bör därför ändras så att det också framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Ändamålet omfattar alla olika typer av behandling av personuppgifter som behövs för att administrera sanktionsavgiftsregistret, bland annat insamling av personuppgifter, registrering och strukturering.

Personuppgifter som har samlats in enligt 1 kap. 6 § Utbetalningsmyndighetens registerlag får också enligt 1 kap. 7 § samma lag behandlas för att fullgöra uppgiftsutlämnande som sker enligt lag eller förordning. Eftersom uppgifterna i registret samlas in för ändamålet att administrera sanktionsavgiftsregistret får de också lämnas ut till andra aktörer om det finns författningsstöd för det. I avsnitt 10.4.11 föreslår vi att uppgifter i sanktionsavgiftsregistret ska lämnas ut till beslutande aktörer i den mån de behövs för handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Uppgifter ska också lämnas till Ekobrottsmyndigheten om det behövs för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. ESV ska få del av uppgifter från registret för uppföljning av det administrativa sanktionssystemet. Eftersom uppgiftsskyldigheten är fastställd i förordning, kommer det också finnas stöd i 1 kap. 7 § registerlagen för Utbetalningsmyndigheten att lämna ut uppgifterna för detta ändamål.

Personuppgifter som samlats in enligt 1 kap. 6 § får enligt 1 kap. 8 § Utbetalningsmyndighetens registerlag behandlas för andra ändamål, om uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål som uppgifterna samlades in för. Bestämmelsen innebär att personuppgifter som samlas in för ett ändamål kan komma att behöva behandlas för andra ändamål. De personuppgifter som har samlats in för det primära ändamålet att administrera sanktionsavgiftsregistret kan också behöva behandlas för andra ändamål. Utbetalningsmyndigheten kan behöva behandla uppgifterna också i sin verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska granska utbetalningar som görs via systemet med transaktionskonto. Det inledande arbetet med detta kommer att utgöras av Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval, som kan leda till urvalsträffar som i sin tur kan ligga till grund för granskningar. I vissa fall kan det behöva göras en fördjupad

granskning. Syftet med fördjupade granskningar är bland annat att bedöma vilka myndigheter eller arbetslöshetskassor som är berörda av en urvalsträff och att göra en mer samlad utredning av en felaktighet som kan röra flera myndigheter. Uppgifter om beslut om sanktionsavgifter är, tillsammans med andra uppgifter som myndigheten har, viktiga för att kunna identifiera exempelvis risker för att mål-vakter och företag används som brottsverktyg. Det kan i sin tur användas för att identifiera felaktiga utbetalningar. Det kommer finnas stöd i 1 kap. 8 § registerlagen för att behandla personuppgifter som samlats in för att administrera sanktionsavgiftsregistret också för sådana ändamål. En motsvarande bedömning gjordes i förarbetena till Utbetalningsmyndighetens registerlag. Regeringen ansåg att uppgifter som behandlas för att administrera systemet med transaktionskonto också – med stöd av nämnda bestämmelse – kan användas för att behandlas vid myndighetens dataanalyser och urval.⁴⁷

10.4.6 Rätt att administrera registret

Förslag: En bestämmelse ska tas in i Utbetalningsmyndighetens registerlag om att Utbetalningsmyndigheten ska administrera sanktionsavgiftsregistret för att hantera samordnad registrering av och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

Skälen för förslaget: Som nämnts ovan anser vi att det bör införas ett nytt kapitel om sanktionsavgiftsregistret i Utbetalningsmyndighetens registerlag. Kapitlet bör placeras efter kapitlen som reglerar transaktionskontoregistret och uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval och ha motsvarande innehåll. Att Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett register om beslut om sanktionsavgifter enligt den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område bör regleras i en särskild bestämmelse i det nya kapitlet. Begreppet administrera bör då omfatta all verksamhet som är nödvändig för att kunna utveckla, föra och vidareutveckla registret. Det kan också handla om att ta fram underlag för statistik, rapporter och annat material. Sanktionsavgiftsregistret ska hantera samordnad registrering av

⁴⁷ Prop. 2022/23:34, s. 128.

och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Av bestämmelsen bör också framgå att registret ska benämnas sanktionsavgiftsregistret.

10.4.7 Sanktionsavgiftsregistrets innehåll

Förslag: I sanktionsavgiftsregistret får uppgifter som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område behandlas.

Sanktionsavgiftsregistret får innehålla följande uppgifter:

1. fullständigt namn och personnummer, samordningsnummer, organisationsnummer eller annan identitetsbeteckning avseende den som meddelats en sanktionsavgift,
2. viken förmån eller vilket stöd som sanktionsavgiften avser,
3. avgiftens storlek,
4. när beslutet meddelades och fick laga kraft, och
5. vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har beslutat om sanktionsavgiften och ärendenummer om sådant finns.

Om ett beslut om administrativ sanktionsavgift har överklagats får registret också innehålla uppgifter om överklagandet och domstolens dom.

Även beslut som innebär att sanktionsavgiften helt sätts ner ska antecknas i registret.

Skälen för förslaget

Behov av en reglering av sanktionsavgiftsregistrets innehåll

I transaktionskontoregistret får enligt 2 kap. 2 § Utbetalningsmyndighetens registerlag sådana uppgifter behandlas som behövs för att administrera systemet med transaktionskonto. Det finns inte närmare angivet vilken slags uppgifter det är. Enligt förarbetena beror detta på att det inte är möjligt att i nuläget, och en gång för alla, ange vilka uppgifter som kommer att behöva behandlas i transaktionskonto-

registret, eftersom Utbetalningsmyndigheten är under uppbyggnad och inte har inlett sin verksamhet. Vilka slags uppgifter som kan behövas kan också variera mellan olika slags utbetalningar, bland annat beroende på från vilken myndighet som utbetalningen härrör. Regeringen ansåg inte heller att det var nödvändigt utifrån ett integritetsperspektiv att ange i lag vilka uppgifter som registret ska innehålla.⁴⁸

Inte heller vad gäller sanktionsavgiftsregistret anser vi att det är nödvändigt att innehållet slås fast i lag. Det är viktigt att de olika register som Utbetalningsmyndigheten ska administrera regleras på samma sätt. Därför anser vi att det är tillräckligt att i Utbetalningsmyndighetens registerlag ange att uppgifter som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område får behandlas i registret.

Däremot anser vi att mer detaljerad reglering av innehållet bör tas in i förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Eftersom det är en stor mängd personuppgifter som kommer att behandlas i registret, varav vissa är känsliga eller i övrigt framstår som integritetskänsliga, är det viktigt att det tydligt framgår vilka uppgifter som får behandlas i registret. På så sätt minskar risken för att fler uppgifter än nödvändigt registreras och det blir också tydligt vilka uppgifter som de beslutande aktörerna ska lämna till Utbetalningsmyndigheten. Det är viktigt att registret inte innehåller fler uppgifter än vad som är nödvändigt. Om någon aktör behöver fler uppgifter om ett specifikt beslut kan alltid beslutet i dess helhet begäras ut från den aktör som fattat det. Beslut om sanktionsavgifter är som regel offentliga.

Uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut ska registreras så snart som de har meddelats

Vi har övervägt om uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut bör tas in i registret i samband med att beslutet meddelas, eller om registrering bör göras först när de fått laga kraft. Enligt vår uppfattning är det viktigt att uppgifter om sådana beslut registreras så snart som möjligt. Brottsutredande myndigheter, som är i behov av uppgifterna för att kunna ta ställning till om det finns hinder mot att väcka åtal, behöver så snart som möjligt få kännedom om att ett beslut om sanktions-

⁴⁸ Prop. 2022/23:34, s. 138 f.

avgift har fattats. Det krävs inte att beslutet har fått laga kraft för att det ska utgöra ett hinder mot ytterligare en straffrättslig process. Även för de andra myndigheterna är det viktigt att få tillgång till informationen så snart som möjligt.

I delbetänkandet kom vi fram till att det inte uttryckligen bör föreskrivas att den avgiftsskyldige ska delges beslutet om sanktionsavgift. Delgivning torde ändå ofta krävas för att kunna klargöra när beslutet får laga kraft och därmed kan verkställas. Vi anförde också att det bör överlåtas till den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att avgöra om beslutet ska delges.⁴⁹ Det kommer således i regel krävas delgivning innan det går att slå fast att ett beslut har fått laga kraft. Det finns en risk att vissa beslut är svåra att delge, exempelvis på grund av att den enskilde håller sig undan. Sådana beslut kommer då inte att få laga kraft. Om endast lagakraftvunna beslut ska registreras finns det risk för att registret inte kommer att omfatta alla beslut om sanktionsavgifter. Även av denna anledning är det viktigt att beslut registreras i sanktionsavgiftsregistret så snart som möjligt efter att de har meddelats.

Vilka uppgifter bör registret innehålla?

Registret bör förutom fullständigt namn på den som fått en sanktionsavgift, innehålla uppgift om dennes person-, samordnings- eller organisationsnummer. Enligt 3 kap. 10 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Vi anser att det är nödvändigt att uppgifter om personnummer och samordningsnummer behandlas i registret för att det ska vara möjligt att på ett tillräckligt tillförlitligt sätt identifiera den som meddelats en sanktionsavgift. I registret bör också andra identitetsbeteckningar kunna behandlas. En del personer som förekommer i ärenden hos Migrationsverket eller hos kommunerna saknar personnummer och samordningsnummer. Hos Migrationsverket används

⁴⁹ SOU 2022:37, s. 574.

i stället kontrollnummer eller andra beteckningsnummer (ibland också kallat dossiernummer) för att identifiera den sökande.⁵⁰

Registret bör också innehålla uppgift om vilken förmån eller stöd som sanktionsavgiften avser. Det kan framför allt behövas för tillsyn och uppföljning, eftersom sådana uppgifter gör det möjligt att följa hur sanktionsavgifter fördelas mellan olika förmåner och stöd. Uppgifter om vilken förmån eller stöd som en avgift rör kan också behövas för att brottsutredande myndigheter ska kunna utreda och lagföra brott. För att en åklagare ska kunna ta ställning till om det finns risk för dubbelbestraffning är det viktigt att det tydligt går att identifiera vad ett beslut om sanktionsavgift rör. Även för andra ändamål kan en sådan uppgift vara av betydelse.

Avgiftens storlek behövs för bland annat uppföljning. Uppgift om när sanktionsavgiftsbeslutet meddelats och fått laga kraft kan vara intressant för att kunna följa hur utvecklingen ser ut över tid. Uppgift om när avgiften meddelades behövs också för att brottsutredande myndigheter ska kunna bedöma om en sanktionsavgift redan meddelats för en överträdelse som också utreds som brott.

Sanktionsavgiftsregistret bör innehålla uppgift om vilken myndighet som har fattat beslutet om den administrativa sanktionsavgiften. En sådan uppgift är intressant för flera aktörers olika behov, exempelvis för uppföljning och för att brottsutredande myndigheter ska kunna identifiera rätt beslut. Uppgift om beslutande myndighet är också viktigt för att få reda på vilken myndighet som kan ha mer information om sanktionsavgiftsbeslutet. Om det finns ett ärendenummer bör också det registreras för att underlätta eftersökning av det ursprungliga beslutet.

Det är även viktigt att uppgifter om överklagande och om en domstols dom kan behandlas i sanktionsavgiftsregistret. Om högre rätt bestämmer att sanktionsavgift ska ändras bör det framgå av registret. I avsnitt 10.4.9 föreslår vi att en allmän förvaltningsdomstol som prövar överklagande av ärenden om administrativ sanktionsavgift ska lämna uppgifter om domar och beslut till Utbetalningsmyndigheten, i vilka domstolen meddelat, ändrat eller upphävt ett beslut om administrativ sanktionsavgift. Uppgifter om överklagande och domstolens dom bör därför kunna behandlas i sanktionsavgiftsregistret.

⁵⁰ www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Anordnare-av-hogre-utbildning/Fragor-och-svar.html. Hämtat 2023-07-22.

Om högre rätt har upphävt ett beslut om sanktionsavgift ska uppgifter om beslutet tas bort från registret, se avsnitt 10.4.8.

Beslut om att avgiften helt ska sättas ner

I delbetänkandet föreslogs att en sanktionsavgift ska sättas ner helt eller delvis om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Skyldigheten att fatta ett beslut om sanktionsavgift omfattar även fall där det finns grund för att sätta ner avgiften helt. Även om någon avgift inte tas ut måste den beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan anses ha tagit ställning till den enskildes ”skuld”.⁵¹

Vi anser att beslut som innebär att ärendet avslutas genom att en avgift inte tas ut på grund av att det bedöms finnas grund för att helt sätta ner avgiften bör registreras i sanktionsavgiftsregistret. Sådana beslut är exempelvis intressanta för beslutande aktörer, som ska ta ställning till om det finns särskilda skäl för att göra en brottsanmälan. I den bedömningen spelar det ingen roll om avgiften sätts ner eller inte. Avgörande är att det gjorts en bedömning om att den enskilde begått en sådan överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift. Samma sak gäller för övriga myndigheters behov av uppgifter.

10.4.8 Längsta tid som personuppgifter får behandlas

Förslag: Personuppgifter som behandlas i sanktionsavgiftsregistret får inte behandlas längre än fem år efter att uppgifter om sanktionsavgiftsbeslutet registrerades.

Sådana uppgifter får inte heller behandlas efter att uppgift har kommit in till Utbetalningsmyndigheten om att beslutet om sanktionsavgift har upphört att gälla.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter som behandlas i sanktionsavgiftsregistret får behandlas under viss tid eller att sådana uppgifter får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

⁵¹ SOU 2022:37, s. 532 och 551.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder om personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter. Artikel 5.1 e, som ger uttryck för principen om lagringsminimering, bör så långt som möjligt efterlevas genom tydlig reglering om hur länge personuppgifter i sanktionsavgiftsregistret får behandlas.

Enligt 4 kap. 1 § Utbetalningsmyndighetens registerlag får personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen och längst under den tid som framgår av andra bestämmelser i lagen. Personuppgifter som behandlas i transaktionskontoregistret får enligt 4 kap. 2 § samma lag inte behandlas längre än tio år efter utgången av det år då betalningsuppdraget för den utbetalning som uppgifterna hänför sig till registrerades. Personuppgifter som behandlas vid en fördjupad granskning får enligt 4 kap. 3 § inte behandlas längre än två år efter utgången av det år då den fördjupade granskningen avslutades.

När det gäller frågan om hur länge personuppgifter får behandlas i sanktionsavgiftsregistret har vi övervägt om tiden bör sättas till tio år efter det datum då uppgifter om sanktionsavgiftsbeslutet registrerades. I sådana fall skulle samma tid gälla för uppgifter i transaktionskontoregistret som i sanktionsavgiftsregistret. Det skulle underlätta handläggningen för Utbetalningsmyndigheten om den hade samma tidsfrister att förhålla sig till.

Det kan dock vara intressant att jämföra med hur länge uppgifter får behandlas i belastningsregistret. Uppgifter om böter ska enligt 17 § lagen om belastningsregister gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot. Uppgifter om fängelsestraff, villkorlig dom eller skyddstillsyn gallras efter tio år. Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att uppgifter om sanktionsavgifter ska sparas längre i sanktionsavgiftsregistret än vad som är fallet för uppgifter om böter i belastningsregistret. En bestämmelse om att personuppgifter som behandlas i

sanktionsavgiftsregistret inte får behandlas längre än fem år efter det datum då uppgifter om beslutet om sanktionsavgift registrerades bör därför tas in i Utbetalningsmyndighetens registerlag.

Personuppgifter bör inte heller få behandlas i registret efter att uppgift har kommit in till Utbetalningsmyndigheten om att beslutet om sanktionsavgift har upphört att gälla. Ett sanktionsavgiftsbeslut kan exempelvis upphävas av domstol om det har överklagats. Då bör inte längre personuppgifter som rör beslutet få behandlas i registret.

Dataskyddregleringens bestämmelser om längsta tid för personuppgiftsbehandling ska skiljas från arkivlagstiftningens regler för bevarande och gallring. Att personuppgifter upphör att behandlas innebär inte nödvändigtvis att handlingarna gallras, det vill säga förstörs. Det innebär enbart att de inte längre är tillgängliga i registret. Allmänna handlingar som inte ska gallras med stöd av gällande regelverk ska bevaras i enlighet med arkivlagstiftningens krav.⁵²

Enligt 4 kap. 4 § Utbetalningsmyndighetens registerlag kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter som behandlas i transaktionskontoregistret eller i uppgiftssamlingen för dataanalys och urval får behandlas under viss tid eller att sådana uppgifter får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Sådan föreskriftsrätt har getts till Utbetalningsmyndigheten och Riksarkivet i 11 och 12 §§ förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Paragraferna bör ändras så att föreskriftsrätten också omfattar personuppgifter som behandlas i sanktionsavgiftsregistret.

10.4.9 Uppgiftsskyldighet för beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Förslag: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska underrätta Utbetalningsmyndigheten om beslut om administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att kunna administrera sanktionsavgiftssystemet.

⁵² Prop. 2022/23:34, s. 150.

En allmän förvaltningsdomstol som prövar överklagande av ärenden om administrativ sanktionsavgift ska till Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen meddelat, ändrat eller upphävt ett beslut om administrativ sanktionsavgift.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheten ska tas in i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Utbetalningsmyndigheten ska få föreskriva hur Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna ska fullgöra sin underrättelseskyldighet. Innan sådana föreskrifter meddelas ska Utbetalningsmyndigheten ge de aktörer som kommer att omfattas av föreskrifterna tillfälle att yttra sig.

Bedömning: Det regeringsuppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter som vi i delbetänkandet föreslog att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen skulle få, bör även omfatta digitala lösningar för att överföra uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för förslaget och bedömningen

Underrättelseskyldighet för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna

Utbetalningsmyndigheten behöver få tillgång till uppgifter om beslut om sanktionsavgifter för att kunna fullgöra sitt uppdrag med att administrera sanktionsavgiftsregistret. För att Utbetalningsmyndigheten ska få tillgång till nödvändiga uppgifter bör det införas en underrättelseskyldighet som innebär att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om beslut om administrativ sanktionsavgift. Underrättelsen ska innehålla alla de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att administrera registret. Reglering av vilka uppgifter som sanktionsavgiftsregistret ska innehålla finns i 8 a § förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Beslut om administrativ sanktionsavgift kan också överklagas till domstol. Det är viktigt att även uppgifter om överklagande och om domstolens dom kan registreras i sanktionsavgiftsregistret, se diskussionen om detta i avsnitt 10.4.6. Enligt vår uppfattning framstår det som betydligt enklare att sådana uppgifter överlämnas till Utbetalningsmyndigheten från domstolarna än från de beslutande aktörerna. Då kommer uppgifterna från den säkraste källan och det kan antas att informationsöverföringen kommer gå betydligt snabbare än om någon annan aktör ska vara mellanhand. Det bör därför regleras att de allmänna förvaltningsdomstolar som prövar överklagande av ärenden om administrativ sanktionsavgift till Utbetalningsmyndigheten ska lämna uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen meddelat, ändrat eller upphävt ett beslut om administrativ sanktionsavgift.

Lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Skyldigheten avser uppgifter av betydelse för utbetalningar via systemet med transaktionskonto, för dataanalyser och urval och av betydelse för fördjupad granskning. I lagen bör också tas in bestämmelser om Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens, CSN:s, Migrationsverkets, Arbetsförmedlingens, kommunernas, arbetslöshetskassornas och allmänna förvaltningsdomstolars underrättelseskyldighet gentemot Utbetalningsmyndigheten i fråga om beslut, överklagande och domar om sanktionsavgifter.

Rätt att meddela föreskrifter

Det är viktigt att överföringen av uppgifter till sanktionsavgiftsregistret fungerar så enkelt, smidigt och säkert som möjligt. Utbetalningsmyndigheten ansvarar för att omhänderta de data som lämnas av de uppgiftsskyldiga aktörerna. De uppgifter som lämnas bör i så stor utsträckning som möjligt följa samma tekniska format och standarder så att de på ett enkelt och automatiserat sätt kan läggas in i sanktionsavgiftsregistret.

För att uppnå detta bör det införas en rätt för Utbetalningsmyndigheten att föreskriva hur Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna ska fullgöra sina underrättelseskyldigheter enligt lagen om skyldig-

het att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Vi anser dock att det inte är lämpligt att låta Utbetalningsmyndigheten föreskriva på vilket sätt kommunerna ska kunna inkomma med uppgifter till myndigheten. I stället bör gemensamma lösningar tas fram genom samverkan i frågan, förslagsvis med hjälp av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

De föreskrifter som Utbetalningsmyndigheten tar fram kan avse vilka tekniska format data ska ha, vilka standarder som bör tillämpas och vilka specifika säkerhetsåtgärder som bör vidtas för att skydda uppgifterna vid den elektroniska överföringen mellan myndigheterna. Innan föreskrifter tas fram ska Utbetalningsmyndigheten inhämta synpunkter från de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Det är viktigt att Utbetalningsmyndigheten tar hänsyn till bland annat kostnader och andra relevanta omständigheter hos de berörda aktörerna.

Bestämmelsen om Utbetalningsmyndighetens föreskriftsrätt bör tas in i en helt ny förordning om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, som kompletterar lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. I förordningen bör också tydliggöras att termer och uttryck i förordningen har samma betydelse som i den lagen. I lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten bör införas en bestämmelse som upplyser om att sådana föreskrifter kan finnas i förordning.

En motsvarande föreskriftsrätt avseende de uppgiftsskyldigheter som regleras i 3–7 §§ lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten har föreslagits av utredningen om inrättandet av Utbetalningsmyndigheten.⁵³ I avsnitt 12.13.6 föreslår vi också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan få meddela föreskrifter om hur domstolarna och åklagarna ska fullgöra sin skyldighet att lämna uppgifter till bidragsspärrsregistret.

Samverkan kring framtagandet av digitala lösningar

I delbetänkandet föreslog vi att regeringen skulle ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering

⁵³ Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten, *Kompletterande underlag för utredningens författningsförslag*, 30 juni 2023, s. 10 och 39 f.

av sanktionsavgifter.⁵⁴ Även vid utvecklandet av digitala lösningar för överföring av uppgifter från de beslutande aktörernas datasystem till det register som Utbetalningsmyndigheten ska administrera anser vi att det finns stora samhällsekonomiska vinster att göra om de beslutande myndigheterna samarbetar. Överföringen kommer att göras från de datasystem i vilka ärenden om administrativa sanktionsavgifter handläggs och som myndigheterna ska samverka kring utvecklandet av. Enligt vår uppfattning bör uppdraget till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen omfatta även digitala lösningar för att överföra uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

10.4.10 Offentlighets- och sekretessfrågor

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter.

För uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 20 år.

Tystnadsplikten som följer av sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Bedömning: Den sekretessreglering som gäller för mottagande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är tillräcklig för att skydda de uppgifter som lämnas från Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för förslaget och bedömningen

Allmänt om offentlighet och sekretess

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, bland annat myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga och beivra brott och skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I offentlighets- och sekretesslagen finns

⁵⁴ SOU 2022:37, s. 734 f.

bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Sekretess innebär enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess gäller enligt 8 kap. 1 och 2 §§ OSL mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter. Sekretessens styrka anges i de flesta fall med så kallade skaderekvisit. Vid absolut sekretess saknas skaderekvisit. Då ska uppgifter som omfattas av sekretess hemlighållas oavsett skada eller men för den som sekretessen avser.

Sekretess för uppgifter i Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Enligt 40 kap. 7 d § OSL ska absolut sekretess gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto och arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Skälen för den absoluta sekretessen är att Utbetalningsmyndigheten kommer att behandla en stor mängd uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och som kan vara av integritetskänslig natur. Myndighetens sambearbetning av flera uppgifter, som var för sig framstår som mindre integritetskänsliga, kan ge myndigheten tillgång till en mer omfattande bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Uppgifter kommer lämnas av andra myndigheter som i varierande grad omfattas av sekretess hos den utlämnande aktören. Regleringen med absolut sekretess är också en viktig skyddsåtgärd i Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling.⁵⁵

Uppgifterna i sanktionsavgiftsregistret bör omfattas av absolut sekretess

I verksamheten med att administrera ett sanktionsavgiftsregister kommer Utbetalningsmyndigheten att hantera en stor mängd skyddsvärda uppgifter. Även om beslut om sanktionsavgifter inte utgör en uppgift om lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen, kan en sådan uppgift ändå vara skyddsvärd för den enskilde eftersom den avslöjar att en överträdelse har begåtts mot välfärdssystemen.

⁵⁵ Prop. 2022/23:34, s. 75.

Registret kommer också innehålla uppgifter som kan avslöja hälso-tillstånd, exempelvis genom att det framgår att en sanktionsavgift avser sjukpenning eller assistansersättning. På grund av den stora mängden uppgifter som kommer hanteras och det påtagliga integritetsintresset anser vi därför att även uppgifter i sanktionsavgiftsregistret bör omfattas av absolut sekretess. Att beslut om sanktionsavgifter kommer vara offentliga i de beslutande myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas verksamhet ändrar inte denna bedömning. Vi anser att det i stor utsträckning är sammanställningen av uppgifter som medför att uppgifterna är skyddsvärda. Det kan jämföras med att uppgifter i en brottmålsdom i allmänhet är offentliga, men när de förekommer i belastningsregistret omfattas de av absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § OSL.

I prop. 2022/23:34 konstaterade regeringen att det inte är lämpligt att införa olika sekretessbestämmelser för olika delar av Utbetalningsmyndigheten eftersom myndighetens verksamhet inte ska delas in i självständiga verksamhetsgrenar. Information som samlas in för att administrera systemet med transaktionskonto och genomföra betalningar kommer att användas för Utbetalningsmyndighetens uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Regeringen ansåg därför att samma sekretess bör gälla i hela myndighetens kärnverksamhet.⁵⁶

Även uppgifter i sanktionsavgiftsregistret ska enligt vad vi föreslagit ovan kunna användas för Utbetalningsmyndighetens uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Uppgifterna i sanktionsavgiftsregistret bör därför, med motiveringen att samma sekretess bör gälla i hela Utbetalningsmyndighetens verksamhet, omfattas av absolut sekretess. 40 kap. 7 d § OSL bör således även omfatta verksamheten med att administrera sanktionsavgiftsregistret.

Det finns behov av insyn i verksamheten för att säkerställa att uppgiften att administrera ett sanktionsavgiftsregister utförs inom de ramar som regelverket medger. Detta behov kan enligt vår bedömning tillgodoses på annat sätt än genom att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga. Utbetalningsmyndigheten kommer exempelvis ha ett integritetsskyddsråd som fortlöpande ska utöva insyn i myndighetens arbete.

⁵⁶ Prop. 2022/23:34, s. 74.

Sekretessen ska gälla i 20 år

Sekretessen för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en allmän handling som omfattas av 40 kap. 7 d § OSL ska gälla i högst 20 år. Längden motiverades i förarbetena med att det i första hand är uppgifter om en fysisk persons ekonomiska förhållanden som kommer hanteras av Utbetalningsmyndigheten och att det finns förarbetsuttalanden som anger att sådana uppgifter i allmänhet hålls hemliga i maximalt 20 år.⁵⁷ Vi anser, liksom anförts ovan, att det är viktigt att sekretessen för uppgifter som förekommer i olika verksamheter hos Utbetalningsmyndigheten inte skiljer sig åt. Sekretessen bör därför vara i 20 år även för uppgifter som förekommer i sanktionsavgiftsregistret.

Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Det så kallade meddelarskyddet regleras i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och i 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelarskyddet omfattar bland annat meddelarfrihet, vilket innebär en rätt för var och en att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att meddela uppgifter som följer av grundlagarna går som regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock enligt 7 kap. 22 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen genom föreskrifter i OSL ges företräde framför meddelarfriheten. Det bör iakttas stor försiktighet vid prövningen av om undantag ska göras från meddelarfriheten. I fråga om sekretessregler utan skaderekvisit (absolut sekretess) kan det finnas större anledning att överväga undantag. Vid denna bedömning bör det beaktas om en uppgift har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning.⁵⁸

Enligt 40 kap. 8 § OSL inskränker tystnadsplikten som följer av 40 kap. 7 d § rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. I förarbetena konstaterade regeringen att Utbetalningsmyndigheten ska hantera uppgifter rörande enskildas

⁵⁷ Prop. 2022/23:34, s. 76.

⁵⁸ Förslag till sekretesslag m.m., prop. 1979/80:2, del A, s. 111 f.

personliga och ekonomiska förhållanden som inhämtas från flera myndigheter och att absolut sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas ekonomiska och personliga förhållanden i myndighetens verksamhet. Den omfattande tillgången till information hos myndigheten ställer höga krav på integritetsskyddet. Regeringen ansåg att den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen om absolut sekretess ska ha företräde framför meddelarfriheten.⁵⁹

Även administrationen av sanktionsavgiftsregistret kommer ställa höga krav på integritetsskyddet. Att uppgifter i registret föreslås omfattas av absolut sekretess och att uppgiften att förvalta registret inte kan anses omfatta myndighetsutövning utgör också skäl för att låta tystnadsplikten ha företräde framför meddelarfriheten. Till detta kommer att vi tidigare konstaterat att samma sekretessbestämmelser bör gälla för hela Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Sammantaget anser vi att tystnadsplikten som följer av sekretessen för uppgifter i sanktionsavgiftsregistret bör ha företräde framför meddelarfriheten.

Överföring av sekretess

I prop. 2022/23:34 ansåg regeringen att det inte behövs några nya bestämmelser om överföring av sekretess. En uppgift som lämnas från Utbetalningsmyndigheten kommer hos den mottagande myndigheten att omfattas av de sekretessbestämmelser som gäller för den myndighetens verksamhet. Den sekretessreglering som gäller för mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor bedömdes vara tillräcklig för att skydda de uppgifter som lämnas till dem från Utbetalningsmyndigheten.⁶⁰ Vi bedömer att även de uppgifter i sanktionsavgiftsregistret som kommer att lämnas från Utbetalningsmyndigheten kommer att omfattas av ett tillräckligt sekretesskydd hos mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor. Inte heller vad gäller dessa uppgifter krävs det ny reglering om överföring av sekretess.

⁵⁹ Prop. 2022/23:34, s. 76 f.

⁶⁰ Prop. 2022/23:34, s. 78 f.

10.4.11 Utlämnande av uppgifter från sanktionsavgiftsregistret

Förslag: I förordningen om personuppgiftsbehandling hos Utbetalningsmyndigheten ska bestämmelser tas in om att uppgifter i vissa fall ska lämnas ut från sanktionsavgiftsregistret.

På begäran ska uppgifter lämnas ut till de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna i den utsträckning de behövs för handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter, i fråga om den som ärendet gäller.

På begäran av Ekobrottsmyndigheten ska sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott lämnas ut.

ESV ska få del av uppgifter från registret i den utsträckning som de behövs för myndighetens uppföljning av det administrativa sanktionssystemet.

Enskilda ska på begäran få del av de uppgifter i sanktionsavgiftsregistret som berör honom eller henne.

Någon uppgiftsskyldighet behövs inte för de olika verksamhetsdelarna inom Utbetalningsmyndigheten.

SKR och Försäkringskassan bör gemensamt få i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheterna att lämna ut uppgifter om beslutade sanktionsavgifter via SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd).

Skälen för förslaget

Det finns skäl att reglera Utbetalningsmyndighetens uppgiftslämnande

Som redogjorts för ovan föreslår vi att absolut sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna lämna ut uppgifter till andra aktörer krävs därför att det finns en sekretessbrytande bestämmelse. Den sekretessbrytande bestämmelse som är lämpligast att använda vid regelmässigt utlämnande är 10 kap. 28 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller

förordning. Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet ska uppfylla vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett visst slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna information till andra myndigheter.⁶¹ Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna ut uppgifter, det vill säga att en uppgift ska och inte bara får lämnas ut.

För att säkerställa att nödvändig information kan komma berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor tillhanda, bedömer vi att Utbetalningsmyndighetens uppgiftslämnande bör regleras särskilt och att en tydlig uppgiftsskyldighet införs. Därigenom kommer sekretessen inte utgöra hinder för utlämnande av uppgifter. För Utbetalningsmyndigheten blir det tydligt vilka uppgifter som ska lämnas ut till vilken aktör. Det kommer också finnas ett tydligt stöd för den personuppgiftsbehandling som utlämnandet kan medföra.

Bestämmelser om skyldighet för Utbetalningsmyndigheten att lämna ut uppgifter från sanktionsavgiftsregistret bör tas in i förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. För att kunna få en sekretessbrytande verkan krävs det att bestämmelserna uppfyller kraven på konkretion som redogjorts för ovan. Behoven av uppgifter kan se olika ut för olika aktörer och beror på för vilket ändamål de ska användas. I vissa fall kommer det inte finnas behov av att få del av alla uppgifter om en viss person som finns registrerade i sanktionsavgiftsregistret. Vi bedömer att det inte är lämpligt att föreslå allt för detaljerade uppgiftsskyldigheter för de situationerna, eftersom det kan hindra att en aktör får tillgång till alla de uppgifter som den har behov av. De föreslagna bestämmelserna kommer därför i stor utsträckning utgå i från en viss myndighets, kommuns eller arbetslöshetskassas rätt att ta del av de uppgifter som behövs för ett visst ändamål, snarare än att ange exakt vilka uppgifter som ska lämnas ut i varje enskild situation. Samma bedömning gjordes i *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13.⁶² Det är viktigt att säkerställa att inte fler uppgifter lämnas ut än vad som verkligen behövs för det angivna ändamålet. De myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som mottar uppgifter om beslutade sanktionsavgifter behöver också säkerställa att de har stöd för att behandla de personuppgifter som

⁶¹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 322.

⁶² *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13, s. 155.

de får del av. Nedan redogör vi för vilka aktörer som bör få tillgång till uppgifter i registret och för vilket ändamål.

Utlämnande av uppgifter till beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Uppgifter om beslutade sanktionsavgifter kan få betydelse för handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. Som redogjorts för i delbetänkandet ska tidigare överträdelse som har lett till sanktionsavgifter inte påverka en sanktionsavgifts storlek.⁶³ Tidigare sanktionsavgifter kan dock få betydelse för frågan om hur en ny överträdelse ska hanteras. I situationer där den enskilde trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelse kan det finnas särskilda skäl att anmäla överträdelsen som ett misstänkt bidragsbrott till brottsutredande myndighet i stället för att meddela en ny sanktionsavgift.⁶⁴ Enligt vår uppfattning bör det inte bara vara tidigare sanktionsavgifter som meddelats av den egna myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan som får betydelse i denna bedömning. Även sanktionsavgifter som andra aktörer har beslutat om ska kunna påverka bedömningen av om det finns särskilda skäl för att göra en brottsanmälan. Beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver därför kunna ta del av uppgifter om beslut om sanktionsavgift som en annan aktör har fattat. Det bör regleras att uppgifter på begäran ska lämnas ut till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa i den utsträckning de behövs för handläggningen av ett ärende om administrativa sanktionsavgifter. De beslutande aktörerna bör för detta ändamål få tillgång till alla uppgifter som finns registrerade i fråga om den som det aktuella sanktionsavgiftsärendet gäller. Det kommer inte med stöd av denna bestämmelse vara möjligt att lämna ut uppgifter om personer eller företag som inte förekommer i ett ärende hos den mottagande aktören.

Under vårt arbete har lyfts fram att uppgifter i sanktionsavgiftsregistret också bör kunna användas i verksamhet hos beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. På samma sätt som redogjorts för i avsnitt 10.4.5 avseende Utbetalnings-

⁶³ SOU 2022:37, s. 495.

⁶⁴ SOU 2022:37, s. 401.

myndighetens verksamhet, skulle en sådan uppgift kunna användas som en av flera riskindikatorer i myndigheternas kontrollarbete. Det skulle enligt de beslutande aktörerna vara till nytta i deras verksamhet med att motverka bidragsbrott och att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

Den beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som själv beslutat om en sanktionsavgift kan använda uppgiften om det beslutet i sin egen verksamhet. Enligt vår uppfattning finns det starka skäl mot att ge en beslutande aktör rätt att inhämta uppgifter om att någon annan aktör har beslutat om sanktionsavgifter, i syfte att kunna använda dem i det egna kontrollarbetet. Tillgång till sådana uppgifter skulle innebära en helt ny ordning för i vilka situationer och för vilket syfte beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan inhämta uppgifter. Det saknas i nuläget möjlighet för beslutande aktörer att inhämta uppgifter om att en enskild betett sig klandervärt mot någon annan aktör. Till exempel finns det inte någon rätt för sådana aktörer att kontrollera om en person tidigare har dömts för bidragsbrott eller har återkrav hos någon annan beslutande myndighet.

Enligt vår uppfattning torde inte heller myndigheternas utredningsskyldighet sträcka sig så långt som till inhämtning av uppgifter om att någon tidigare begått överträdelser mot andra välfärdssystem. Av 23 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.⁶⁵ Motsvarande bestämmelser förekommer också i vissa myndigheters förfarandebestämmelser, exempelvis i 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Avgörande för vad utredningsskyldigheten omfattar och hur långt den sträcker sig, är vad som krävs för att det ska finnas ett tillräckligt underlag för att fatta ett materiellt riktigt beslut. I ett ärende om en viss förmån eller stöd handlar det om att utreda de olika villkor som är en förutsättning för att förmånen eller stödet ska beviljas. Villkor om att en enskild inte ska ha begått någon överträdelse mot välfärdssystemen för att beviljas en förmån eller ett stöd finns inte. Myndigheter har därför inte som vi ser det stöd i förvaltningslagen eller sina egna förfaranderegler att oinskränkt inhämta uppgifter för andra syften, exempelvis för att

⁶⁵ *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 308.

kontrollera om en person tidigare begått överträdelser mot välfärdssystemen.

Vi ifrågasätter i och för sig inte att uppgifter om beslutade sanktionsavgifter tillsammans med annan information kan utgöra viktiga riskindikatorer i myndigheternas kontrollarbete. Sådan information kommer också kunna användas av Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt vår uppfattning är det lämpligare att sådan information används i Utbetalningsmyndighetens verksamhet, än att alla beslutande aktörer ska ha tillgång till den. Utbetalningsmyndigheten har som en av sina huvuduppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Eftersom myndigheten hanterar en stor del av alla utbetalningar från välfärdssystemen kommer den ha betydligt bättre möjligheter att identifiera olika risker och hitta felaktigheter än vad enskilda beslutande aktörer har. Det finns också en rad bestämmelser som skyddar uppgifter som behandlas i Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Det finns en särskild registerlag som innehåller krav på flera skyddsåtgärder, exempelvis begränsning av tillgång till uppgifter och sökbegränsningar. Vid myndigheten kommer absolut sekretess råda för personuppgiftsbehandling i samband med dataanalyser och urval. Det kommer också finnas ett särskilt integritetsskyddsråd vid myndigheten.

Mot denna bakgrund anser vi att uppgifterna i sanktionsavgiftsregistret inte bör kunna lämnas ut till de beslutande aktörerna för att användas i deras kontroll- och analysarbete.

Utlämnande av uppgifter till Ekobrottsmyndigheten

I delbetänkandet föreslog vi att ansvaret för att utreda och i vissa fall lagföra bidragsbrott skulle överföras till Ekobrottsmyndigheten. Den myndigheten kommer behöva få tillgång till uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut för att undvika att förbudet mot dubbelbestraffning aktualiseras. Enligt vår bedömning i delbetänkandet är ett beslut om en sanktionsavgift att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening. Beslut om sanktionsavgift utgör därför hinder för en andra, straffrättslig, prövning för samma överträdelse.⁶⁶ Innan en åklagare väcker åtal, utfärdar ett strafföreläggande eller beslutar om åtals-

⁶⁶ SOU 2022:37, s. 551.

underlåtelse, behöver denne således vara säker på att en sanktionsavgift inte har påförts den enskilde avseende samma överträdelse. I stor utsträckning bör brottsutredande myndigheter vid sin handläggning kunna utgå från att om en beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har gjort en anmälan enligt bidragsbrottslagen så har inte en sanktionsavgift påförts. En misstanke kan dock aktualiseras på annat sätt än genom en brottsanmälan från en beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa. Den brottsutredande myndigheten kan därför behöva kontrollera om en viss person har meddelats en sanktionsavgift.

Information om beslutade sanktionsavgifter behövs också för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Vårt förslag om ett administrativt sanktionssystem innebär att färre misstänkta bidragsbrott kommer att anmälas till brottsutredande myndighet. I delbetänkandet gjordes bedömningen att antalet anmälningar – när sanktionssystemet införts – kommer att sjunka till ungefär 10 procent av dagens nivå. Det innebär att brottsutredande myndighet i mindre utsträckning kommer få kännedom om överträdelser mot välfärdsystemen. Sådan information är viktig för att Ekobrottsmyndigheten ska kunna bygga upp sin kunskap och i förlängningen kunna förebygga, förhindra och upptäcka bidragsbrott. Brottsutredande myndigheter utför bland annat analyser vad gäller den organiserade brottsligheten och kopplingar till bidragsbrott. I detta kan också uppgifter om sanktionsavgifter vara intressant att få del av. Genom att Ekobrottsmyndigheten får tillgång till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter kan sådan information inhämtas. Det bör därför regleras att uppgifter på begäran ska lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning de behövs för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Vi har också övervägt om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverkets skattebrottsenhet bör ges tillgång till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter för att användas i myndigheternas brottsutredande verksamhet. Sådana önskemål har lyfts i olika sammanhang.⁶⁷ Vi anser att det i första hand bör vara Ekobrottsmyndigheten, som är den myndighet som ska utreda misstänkta bidragsbrott och besluta

⁶⁷ Säkerhetspolisen, *Remissvar Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott (SOU 2022:37)*, 7 oktober 2022, diarienummer 2022-14827-2 och skrivelse från Säkerhetspolisen den 11 januari 2023.

om åtal eller strafföreläggande, som har störst behov av att inhämta uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut. En uppgift om att någon har fått en sanktionsavgift säger inte något om huruvida överträdelsen har begåtts avsiktligt eller av misstag, eller om den hade kunnat utgöra ett bidragsbrott. Det är därför inte självklart att sådana uppgifter kan användas i verksamhet hos övriga brottsutredande myndigheter. Enligt vår bedömning bör därför inte uppgifter i sanktionsavgiftsregistret lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Skatteverkets skattebrottsenhet. Om den föreslagna överflyttningen av ansvar för att utreda misstänkta bidragsbrott från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten inte genomförs behöver dock Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten få sådan tillgång.

Utlämnande av uppgifter till ESV

Uppgifter i sanktionsavgiftsregistret bör kunna användas för tillsyn och uppföljning av det administrativa sanktionssystemet. Som vi konstaterat i avsnitt 10.2.3 i delbetänkandet är det viktigt att kunna följa upp om politiska reformer får de effekter som avsetts. Flera olika myndigheter behöver få uppgifter om beslutade sanktionsavgifter för att kunna utföra tillsyn och uppföljning av hur de berörda aktörerna hanterar det administrativa sanktionssystemet. Det är viktigt att det går att följa upp hur många beslut om sanktionsavgifter en viss myndighet har beslutat om, mot vilka förmåner eller stöd de överträdelser som legat till grund för avgifterna har riktat sig samt hur antalet avgifter förändrats över tid. Det kan också vara intressant att jämföra utvecklingen av antal sanktionsavgifter med utvecklingen av hur många brottsanmälningar de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna gör.

Riksdagen har beslutat ett övergripande mål om att felaktiga utbetalningar ska minska. För att kunna följa upp resultatet av ett administrativt sanktionssystem har vi i delbetänkandet föreslagit att regeringen ger ESV i uppdrag att ta fram gemensamma indikatorer även för detta område.⁶⁸ ESV bör också vart tredje år redovisa analyser av de beslutande myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen har haft. Vi har också föreslagit att ESV:s lägesbeskrivningar

⁶⁸ SOU 2022:37, s. 724 f.

och åtgärdsförslag som redovisas till regeringen ska omfatta hanteringen av sanktionsavgifter. För att ESV ska kunna göra nödvändiga analyser och redovisa resultatet av de beslutande myndigheternas hantering av administrativt sanktionssystem, bör myndigheten få tillgång till uppgifter i sanktionsavgiftsregistret. Det är inte tillräckligt att myndigheten får tillgång till information om indikatorer i årsredovisningar.

För sitt uppföljande uppdrag är det dock tillräckligt att ESV får tillgång till allmänna uppgifter om antalet sanktionsavgifter som rör olika förmåner och stöd. Däremot bedömer vi att ESV inte behöver få tillgång till personuppgifter, det vill säga uppgifter som går att koppla till en enskild fysisk person. En bestämmelse bör införas som innebär att uppgifter från sanktionsavgiftsregistret ska lämnas ut till ESV i den utsträckning som myndigheten behöver dem för sin uppföljning av det administrativa sanktionssystemet.

Utlämnande av uppgifter till den som förekommer i registret

Det är viktigt att enskilda kan ta del av uppgifter om sig själva i sanktionsavgiftsregistret. Enligt 12 kap. 1 § OSL gäller inte sekretess till skydd för en enskild i förhållande till den enskilde själv. Den enskilde kommer därför ha rätt att ta del av alla uppgifter som rör honom eller henne. Den registrerade ska också enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen ha rätt att av den personuppgiftsansvarige få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till personuppgifterna och viss övrig information, exempelvis om ändamålen med behandlingen. Enligt 4 § förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten har en betalningsmottagare rätt att ta del av de uppgifter som rör betalningsmottagarens utbetalningar i systemet med transaktionskonto. Detsamma gäller en behörig företrädare för betalningsmottagaren.

En bestämmelse som tydliggör att också uppgifter om den enskilde i sanktionsavgiftsregistret ska lämnas ut på begäran av honom eller henne bör tas in i förordningen om behandling av personuppgifter hos Utbetalningsmyndigheten. Utbetalningsmyndigheten kommer behöva ha en teknisk lösning som möjliggör att enskilda kan ta del av uppgifter om sig själva gällande sanktionsavgifter. Även för att möjlig-

göra att enskilda kan ta del av uppgifter om sig själv i transaktionskontoregistret kommer det att behövs en sådan digital lösning.⁶⁹

Utlämnande av uppgifter till IAF, ISF och IVO för tillsyn, uppföljning och lämplighets- och tillståndsprövning

Det har också lyfts fram att uppgifterna i sanktionsavgiftsregistret bör kunna utlämnas till tillsynsmyndigheterna IAF, ISF och IVO. Uppgifterna skulle kunna behövas för tillsyn och uppföljning av hur deras tillsynsobjekt (arbetslöshetskassorna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunerna) handlägger ärenden om administrativa sanktionsavgifter. Tillsynsmyndigheternas uppdrag har redovisats mer utförligt i avsnitt 10.2.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna får tillgång till de uppgifter som de behöver för att kunna utöva tillsyn och uppföljning på ett bra sätt. Uppgifterna i registret skulle också kunna användas för lämplighets- och tillståndsprövning. IVO kan behöva uppgifterna i myndighetens verksamhet med tillståndsgivning avseende yrkesmässig enskild verksamhet som omfattas av 23 § LSS. Det krävs tillstånd från IVO bland annat för den som vill driva assistansverksamhet. Sådant tillstånd får endast meddelas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare krävs att den enskilda personen i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ekonomisk skötsamhet ska vägas in, det vill säga att de uppräknade personerna skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter eller om de exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. Vid bedömningen ska hänsyn också tas till brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär och i vissa fall även annan typ av brottslighet. Att en person fått upprepade sanktionsavgifter är också ett sådant förhållande som bör kunna vägas in i lämplighetsbedömningen.

Enligt vår bedömning finns det ett klart behov för de berörda tillsynsmyndigheterna att få tillgång till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter. Detta behov är dock begränsat till uppgifter som rör den myndighet eller arbetslöshetskassa som tillsynsmyndigheten ska

⁶⁹ Prop. 2022/23:34, s. 75 och 141.

utöva tillsyn över. Det finns inget behov av att inhämta uppgifter om överträdelser mot andra beslutande aktörer. Tillsynsmyndigheterna bör därför kunna vända sig direkt till den aktör som tillsynen rör och inhämta uppgifter därifrån. Det krävs inte att IAF, ISF och IVO får tillgång till uppgifter från sanktionsavgiftsregistret. Samma sak gäller för IVO:s tillståndsgivning.

Utlämnande av uppgifter till Säkerhetspolisen och Finansinspektionen för tillstånds- och lämplighetsprövning

Det har även framförts att andra myndigheter behöver tillgång till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter för sin verksamhet. Om förslaget om ett administrativt sanktionssystem genomförs, kommer en stor del av de överträdelser som i dag kan leda till att någon döms för bidragsbrott i stället att leda till en administrativ sanktionsavgift. Till skillnad från domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse kommer beslut om administrativa sanktionsavgifter inte att registreras i belastningsregistret. Besluten kommer därmed inte vara synliga för de myndigheter som av olika anledningar gör slagningar i belastningsregistret. Flera myndigheter har uppgett att de i stället vill få del av uppgifter om meddelade sanktionsavgifter.

Säkerhetspolisen har i remissyttrande över delbetänkandet uppgett att myndigheten behöver få tillgång till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter för registerkontroll i samband med säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Resultat från slagningarna kan ha betydelse för bedömningen av den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet. Enligt 3 kap. 13 § den lagen avses med registerkontroll att uppgifter hämtas från register som omfattas av lagen om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. Det finns inte förutsättningar att inom ramen för registerkontroll hämta uppgifter från andra register.⁷⁰

Finansinspektionen har i sitt remissyttrande över delbetänkandet anført att även den myndigheten har behov av uppgifter om meddelade sanktionsavgifter. Sådan information kan få betydelse för Finansinspektionens bedömningar vid lämplighetsprövningar inom ramen

⁷⁰ Säkerhetspolisen, *Remissvar Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott (SOU 2022:37)*, 7 oktober 2022, diarienummer 2022-14827-2 och skrivelse från Säkerhetspolisen den 11 januari 2023. Att Säkerhetspolisen också kan ha behov av uppgifter i sin brottsutredande verksamhet har behandlats ovan.

för bland annat auktorisationer, ägarprövningar, ägarledningsprövningar och ledningsprövningar. I dag inhämtar Finansinspektionen, förutom belastningsregisterutdrag från Polismyndigheten, även registeruppgifter från Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket och Skatteverket, exempelvis om skattetillägg.⁷¹

För att Säkerhetspolisen ska kunna få tillgång till uppgifter i sanktionsavgiftsregistret för att använda uppgifterna i sin registerkontroll kommer det krävas ändringar i säkerhetsskyddslagen avseende vilka register som Säkerhetspolisen får hämta uppgifter från. Dessutom krävs det att det finns sekretessbrytande bestämmelser och stöd för Säkerhetspolisen att behandla sådana uppgifter. Innan en sådan stor förändring görs behövs en bredare översyn av vilka register som myndigheten bör kunna göra slagningar i, vilket även Säkerhetspolisen påpekat.⁷² En sådan övergripande översyn ligger utanför vårt uppdrag. Det krävs också en närmare analys av i vilken mån som uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut kan användas i samband med säkerhetsprövning eftersom sådana uppgifter inte säger något om huruvida en överträdelse varit avsiktlig eller har skett av slarv eller misstag. Det går därför inte att avgöra hur klandervärd en viss gärning är. Samma invändning gör sig gällande när det gäller Finansinspektionens uppgivna behov av tillgång till uppgifter i registret. Även vad gäller det behovet bedömer vi att en djupare analys krävs.

Sammantaget anser vi inte att det finns ett tillräckligt underlag för att slå fast att Säkerhetspolisen och Finansinspektionen bör få tillgång till uppgifter i sanktionsavgiftsregistret för att genomföra tillstånds- och lämplighetsprövningar. För det fall dessa myndigheter behöver få tillgång till sådana uppgifter kan de vända sig till respektive beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa för att få ta del av dem.

Någon uppgiftsskyldighet behövs inte för de olika verksamhetsdelarna inom Utbetalningsmyndigheten

Även Utbetalningsmyndigheten behöver tillgång till uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut för att kunna använda dem i sin verksamhet med att förbygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Så-

⁷¹ Finansinspektionen, *Remissvar över SOU 2022:37*, 27 september 2022, FI dnr 22-17545 och skrivelse från Finansinspektionen 20 januari 2023.

⁷² Skrivelse från Säkerhetspolisen den 11 januari 2023.

dana uppgifter kommer redan att finnas tillgängliga hos Utbetalningsmyndigheten, eftersom det är den myndigheten som handhar sanktionsavgiftsregistret. Det kommer inte att finnas några separata verksamhetsgrenar hos myndigheten som medför att sekretess kommer att gälla mellan dem. I prop. 2022/23:34 bedömde därför regeringen att det inte behövs några sekretessbrytande bestämmelser för att myndigheten ska kunna använda uppgifter från systemet med transaktionskonto för dataanalyser och urval. Även uppgifter från myndighetens granskningar av utbetalningar bedömdes kunna användas för detta ändamål utan någon särskild uppgiftsskyldighet. Regeringen bedömde inte heller att det krävdes särskilt reglerad uppgiftsskyldighet för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som användningen av dessa slags uppgifter medför.⁷³

Inte heller uppgiften att administrera sanktionsavgiftsregistret kommer kräva att det bildas en separat verksamhetsgren hos Utbetalningsmyndigheten. Vi bedömer att det inte heller kommer krävas några särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna använda uppgifter i sanktionsavgiftsregistret för sin granskande verksamhet.

Formen för utlämnande av uppgifter

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen*, SOU 2020:35, föreslogs att Utbetalningsmyndigheten skulle få ge direktåtkomst till uppgifter i transaktionskontoregistret till myndigheter som är anslutna till systemet med transaktionskonto och de registrerade, deras vårdnadshavare, förvaltare eller ombud. Myndigheter skulle enligt förslaget få ges direktåtkomst till uppgifter som rör myndighetens egna utbetalningar. Den registrerade, dennes vårdnadshavare, förvaltare eller ombud skulle enligt förslaget få ges direktåtkomst till uppgifter som rör den registrerades utbetalningar.⁷⁴

Regeringen delade utredningens bedömning att det är lämpligt att berörda på ett enkelt sätt ska kunna kontrollera uppgifter om en transaktion. I prop. 2022/23:34 konstaterades dock att de praktiska skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande med tiden har kommit att minska. Med dagens teknik kan informa-

⁷³ Prop. 2022/23:34, s. 86.

⁷⁴ SOU 2020:35, s. 374 f.

tion lämnas ut elektroniskt på annat sätt än direktåtkomst, exempelvis via e-post, på ett usb-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat (exempelvis via en fråga-svarstjänst⁷⁵). Regeringen bedömde därför att direktåtkomst inte är nödvändigt för att tillgodose enskildas och berörda myndigheters behov av att få del av aktuella uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I stället var det tillräckligt att reglera att Utbetalningsmyndigheten får lämna ut personuppgifter elektroniskt.⁷⁶

Som utvecklats närmare ovan kommer Utbetalningsmyndigheten att ha en uppgiftsskyldighet gentemot vissa myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det är viktigt att de berörda aktörerna kan få tillgång till de uppgifter som de behöver på ett så enkelt sätt som möjligt. Även för Utbetalningsmyndigheten är det viktigt att processen med att lämna ut uppgifter blir så smidig som möjligt. Enligt vår bedömning är det inte nödvändigt att de berörda aktörerna får tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst. I stället kan utlämnande av uppgifter ske genom annat elektroniskt utlämnande, exempelvis en fråga-svarstjänst. Utbetalningsmyndighetens registerlag tillåter redan ett sådant elektroniskt utlämnande och det krävs därför inte någon ändring i denna del.

Utlämnande av uppgifter genom SSBTEK

SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd) är en digital tjänst som gör det möjligt för en kommun att via sitt verksamhets-system få information från statliga myndigheter och organisationer. Informationen används till prövning av ansökan om ekonomiskt bistånd. Information lämnas av Transportstyrelsen, Sveriges a-kassor, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket. SKR har uppdraget att förvalta tjänsten medan Försäkringskassan ansvarar för teknisk förvaltning och drift av tjänsten.⁷⁷ SSBTEK är inte författningsreglerat. Villkoren för informationsöverföringen regleras i stället genom avtal mellan de olika aktörerna.

⁷⁵ En fråga-svarstjänst innebär att en aktör lämnar en begäran om att få ut uppgifter till en annan aktör som automatiserat kontrollerar vilka uppgifter som begärs ut och i varje enskilt fall prövar att begäran är förenlig med de rättsregler som gäller för att få uppgifterna utlämnade.

⁷⁶ Prop. 2022/23:34, s. 139 f.

⁷⁷ www.skr.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbistandforsorjning/ssbtekdigitaltjanstfor/ekonomisktbistand.2998.html. Hämtat 2023-07-23.

För att underlätta för kommunerna att få tillgång till uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut skulle sådana uppgifter eventuellt kunna läggas in i SSBTEK. En sådan lösning kräver dock omfattande författningsändringar och skulle innebära att tjänsten används för helt nya ändamål. I dag används den endast i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Om den också skulle användas för handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter berör det också bostadsanpassningsbidrag och ersättning enligt LSS, vilket skulle vara ett nytt tillämpningsområde för SSBTEK. Det krävs omfattande överväganden innan en sådan digital lösning tas fram.

Vi anser att regeringen bör ge SKR och Försäkringskassan i uppdrag att närmare undersöka möjligheterna att utlämna uppgifter om sanktionsavgifter genom SSBTEK.

10.4.12 Sanktionsavgiftsregistret innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Vid en avvägning mellan de registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas framstår personuppgiftsbehandlingen i sanktionsavgiftsregistret som proportionerlig.

Skälen för bedömningen: Sanktionsavgiftsregistret kommer innehålla uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut från samtliga beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det kommer omfatta en stor mängd uppgifter. Vi har tidigare bedömt att cirka 660 000 beslut kommer att fattas årligen. Att samla många personuppgifter i ett register innebär en ökad risk jämfört med om uppgifterna endast finns hos den aktör som beslutat om sanktionsavgiften. Ett gemensamt register kommer också kräva omfattande överföringar av uppgifter från de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna till Utbetalningsmyndigheten, som sedan i sin tur kommer att lämna ut uppgifter till olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, vilket innebär en ökad spridning av uppgifterna.

Ett beslut om sanktionsavgift kan omfatta känsliga personuppgifter. Personuppgifterna kan vara känsliga om de exempelvis avslöjar enskilda medlemskap i fackförening eller uppgifter om hälsa. Uppgift om att någon har beviljats en socialförsäkringsförmån såsom sjukpen-

ning eller assistentersättning kan utgöra en känslig personuppgift om hälsa. Även om ett beslut om sanktionsavgift inte skulle innehålla känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening kan uppgiften ändå uppfattas som integritetskänslig för den enskilde. En sanktionsavgift utfärdas när en överträdelse har begåtts, som i sig kan uppfattas som klandervärd, även om den inte utgör ett brott.

Syftet med sanktionsavgiftsregistret är att kunna samla uppgifter avseende beslut om sanktionsavgifter som behövs i olika myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors verksamhet. De behöver uppgifterna bland annat för att kunna handlägga ärenden om administrativa sanktionsavgifter och för att kunna utöva tillsyn över handläggningen av ärenden om administrativa sanktionsavgifter eller uppföljning av sanktionssystemet. För att kunna uppnå detta syfte behöver personuppgifter behandlas. Personuppgiftsbehandlingen i samband med att Utbetalningsmyndigheten för registret syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning av den personliga integriteten.

Den personuppgiftsbehandling som krävs för att administrera sanktionsavgiftsregistret kommer – förutom dataskyddsförordningen och dataskyddslagen – att omfattas av Utbetalningsmyndighetens särskilda registerlag, se avsnitt 10.4.5. I den lagen finns regler om exempelvis uppgiftsminimering, begräsning av tillgång till personuppgifter och andra skyddsåtgärder. Vi har också föreslagit att uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i registret ska omfattas av absolut sekretess. Vid Utbetalningsmyndigheten kommer det också finnas ett integritetsskyddsråd som fortlöpande ska ha insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten. Det kommer således att finnas omfattande reglering och andra skyddsåtgärder till skydd för de personuppgifter som behandlas i registret.

Vid en avvägning mellan de enskildas personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas anser vi att behandlingen som följer av vårt förslag om sanktionsavgiftsregister framstår som proportionerlig. Utbetalningsmyndigheten och de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som lämnar uppgifter till eller får uppgifter från registret behöver dock säkerställa att personuppgiftsbehandlingen i det enskilda fallet uppfyller kraven för behandlingen.

I kapitel 14 finns en samlad bedömning av konsekvenser för den personliga integriteten.

11 Näringsförbud

11.1 Inledning

Fråga har uppkommit om lagstiftningen om näringsförbud kan spela en större roll i arbetet med att beivra den mer allvarliga bidragsbrottsligheten. Det framgår inte uttryckligen av våra kommittédirektiv (se bilaga 1) att vi ska titta på den frågan. I direktiven sägs emellertid att vi ska beakta relevanta förslag i tidigare utredningar och redovisningar med bäring på bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Direktiven kan även på ett generellt plan sägas handla om att stärka förmågan att förebygga och bekämpa bidragsbrott. I det sammanhanget kan det vara intressant att titta närmare på frågan om näringsförbud, vilket vi även förutskickat i vårt delbetänkande.¹

11.2 Näringsfrihet och näringsförbud

En av hörnstenarna i dagens ekonomiska system är näringsfriheten, det vill säga friheten för var och en att etablera, driva och avveckla en näringsverksamhet med det innehåll och den form som han eller hon önskar. Denna frihet har också ett visst grundlagsskydd. Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Inskränkningar i näringsfriheten har varit mycket sparsamma och haft särskilda bevekelsegrunder. De har riktat sig mot dem som grovt missbrukar näringsfriheten och där det har varit påkallat från allmän synpunkt. En sådan inskränkning i näringsfriheten är näringsförbudet. Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om närings-

¹ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 355.

förbud och i förordningen (2014:936) om näringsförbud. Näringsförbudet syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Bestämmelserna om näringsförbud ska bidra till att skapa en mer rättvis spelplan för de seriösa företag som bedriver verksamhet.²

Regler om näringsförbud har funnits sedan 1980. De har genom årens lopp genomgått en rad förändringar, bland annat har tillämpningsområdet för lagen om näringsförbud utvidgats och längden på näringsförbudet ändrats. En viktig ändring gjordes 1996, som innebar skärpningar av näringsförbud i anledning av brott. Näringsförbud skulle därefter i princip vara obligatoriskt vid brott som inte är ringa, om det är påkallat från allmän synpunkt. Vidare infördes en presumptionsregel som innebär att näringsförbud ska anses påkallat från allmän synpunkt vid viss kvalificerad brottslighet.³ År 2014 ersattes den dåvarande lagen om näringsförbud med en helt ny lag som fick en ny språklig och redaktionell utformning. Samtidigt gjordes vissa materiella ändringar bland annat genom att kretsen av personer som kan meddelas näringsförbud utökades. Därefter har det genomförts en del ändringar i lagen, framför allt som en följd av ändringar i andra regelverk.

11.3 Gällande rätt

11.3.1 Näringsförbudets innebörd

Näringsförbud innebär enligt 1 § lagen om näringsförbud att en näringsidkare under en viss tid begränsas i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet. Ett sådant förbud kan meddelas inte bara i samband med att en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott, utan även vid en rad andra former av otillbörligt agerande i näringsverksamhet. Ett näringsförbud har därmed inte karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan av brott. I stället uppfattas näringsförbudet som en administrativ sanktion. I andra lagstiftningssammanhang har anförts att det finns skäl som talar för att ett beslut om näringsförbud med stor sannolikhet skulle ses som ett straff enligt lagen (1994:1219)

² *Ny lag om näringsförbud*, prop. 2013/14:215, s. 37 f. Se även *Ändrade regler för näringsförbud*, prop. 1995/96:98, s. 21 och s. 25.

³ Prop. 1995/96:98, s. 22 f. och prop. 2013/14:215, s. 37 f.

om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).⁴

I 11–14 §§ lagen om näringsförbud anges närmare vad ett näringsförbud innebär för den enskilde. Bland annat får personen inte driva näringsverksamhet under förbudstiden eller inneha vissa befattningar eller roller i företag som drivs i olika företagsformer. Det är inte heller tillåtet att under vissa närmare angivna förutsättningar äga en större mängd aktier i ett aktiebolag. Den som har näringsförbud får inte vara anställd eller återkommande ta emot uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller där en närstående har en viss ledande ställning, eller ta emot uppdrag i den näringsverksamhet där han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter.

11.3.2 Personer som får meddelas näringsförbud

Den personkrets som kan träffas av näringsförbud är enligt 2 § lagen om näringsförbud, när det är fråga om en enskild näringsverksamhet, den enskilda näringsidkaren och personer som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet. Med uttrycket enskild näringsidkare avses den som yrkesmässigt bedriver näringsverksamhet och gör detta i eget namn utan användande av en juridisk person. Näringsverksamhet avser verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller inte. När det i lagen talas om den som utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet avses till exempel bulvanliknande förhållanden.⁵

För juridiska personer utgörs, enligt 3 § lagen om näringsförbud, personkretsen av dem som faktiskt har utövat ledningen av den näringsverksamhet som den juridiska personen har bedrivit. Med det avses personer som i realiteten har utövat bestämmanderätten i företaget, oavsett om personen haft formell beslutanderätt eller inte. Den krets man avser att träffa är personer som utövat ledningsfunktioner motsvarande de som en styrelse eller en verkställande direktör utövar i ett aktiebolag. Om flera personer gemensamt har utövat ledningen ingår samtliga i den krets som kan meddelas näringsförbud.⁶ I lagen anges en rad befattningshavare i olika juridiska personer som alltid omfattas av reglerna om näringsförbud.

⁴ Se *Näringsförbud – tillsyn och effektivitet*, SOU 2012:84 s. 118 f. och prop. 2013/14:215, s. 49 f.

⁵ Prop. 2013/14:215, s. 88.

⁶ Prop. 2013/14:215, s. 89.

11.3.3 Förutsättningarna för näringsförbud

Näringsförbud kan meddelas i vissa särskilda situationer, nämligen på grund av brott, i samband med konkurs och i vissa fall på grund av underlåtenhet att betala skatt, tull eller avgift. Näringsförbud kan också meddelas vid överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser. I detta sammanhang är förutsättningarna för näringsförbud på grund av brott av störst betydelse.

Den som grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa ska, enligt 4 § lagen om näringsförbud, meddelas näringsförbud om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt. Det uppställs alltså en skyldighet för domstolen att meddela näringsförbud när förutsättningarna för det är uppfyllda. Detta innebär att om en enskild näringsidkare har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska näringsförbud meddelas om det är påkallat från allmän synpunkt. Någon ytterligare prövning ska inte göras.⁷

Vid bedömningen av om en person grovt har åsidosatt sina skyldigheter kan vägas in den begångna brottsligheten, men också sådana omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Hänsyn kan tas till alla slags åsidosättanden av skyldigheter som kan förekomma i en näringsverksamhet, till exempel åsidosättande av förpliktelser mot borgenärer (exempelvis staten som skatte- eller avgiftsborgenär), åsidosättande av arbetsrättsliga förpliktelser (exempelvis arbetsmiljöbrott) och beteenden i strid med marknadsrättsliga normer (exempelvis regler till skydd för konkurrenter och konsumenter). Även åsidosättande av civilrättsliga anspråk kan beaktas. Det måste inte ha förekommit andra missförhållanden i näringsverksamheten än den begångna brottsligheten. I en situation där näringsförbudet grundas enbart på begångna brott måste dock brotten i sig ha utgjort ett grovt åsidosättande av näringsidkarens skyldigheter.⁸

Den brottslighet som näringsidkaren har gjort sig skyldig till ska inte vara ringa. Med ringa brottslighet avses i detta sammanhang sådana brott för vilka endast böter ingår i straffskalan och brott som innebär att den faktiska påföljden blir böter även om fängelse i och för sig ingår i straffskalan. Är det däremot fråga om ett högt bötes-

⁷ Prop. 1995/96:98, s. 35.

⁸ Prop. 2013/14:215, s. 90 f.

straff som gäller brott mot en central straffbestämmelse, till exempel ocker eller trolöshet mot huvudman, kan det innebära att brottsligheten inte bör ses som ringa. Vid upprepad brottslighet kan även brott som bara kan föranleda böter, eller som i praktiken bara föranleder böter, sammantagna innebära att brottsligheten inte är ringa.⁹

11.3.4 När näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska, enligt 8 § första stycket 1 lagen om näringsförbud, rätten särskilt ta hänsyn till om åsidosättandet har a) varit systematiskt, b) syftat till betydande vinning eller c) orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada. Rätten ska också enligt 8 § första stycket 2 särskilt ta hänsyn till om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Med att åsidosättandet varit systematiskt avses att det ska ha varit fråga om ett upprepat förfarande som genomförts efter viss beräkning. Det senare förhållandet utmärker också kriteriet att åsidosättandet har syftat till betydande vinning. Ett förbud kan således vara mer påkallat för den näringsidkare som till exempel under en längre tid inte betalar in några skatter eller avgifter med beräkningen att själv få vinning än för den som oförskyllt hamnar i ett trängt ekonomiskt läge. Med betydande skada avses i första hand skador som kan förorsakas borgenärer eller anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter och andra, men kan även avse person- och sakskador som har eller kunde ha uppkommit på grund av till exempel miljö- eller arbetsmiljöbrott.¹⁰

En näringsidkare som tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet måste anses ha fått en varning som ska beaktas vid bedömningen av om näringsförbud ska meddelas. Har han eller hon trots en sådan dom fortsatt med oegentligheter, är det i princip mer befogat att meddela näringsförbud än om han lagförs för första gången. Vilken betydelse som bör tillmätas en tidigare dom och den betydelse dess ålder har får avgöras i det enskilda fallet. Det anses särskilt graverande om näringsidkaren har fortsatt med sådana oegentligheter som domen avsåg. Om vederbörande har dömts flera gånger men ändå fortsatt

⁹ Regeringens proposition om lag om näringsförbud, m.m., prop. 1985/86:126, s. 151.

¹⁰ Prop. 1985/86:126, s. 157.

att åsidosätta sina åligganden, får han normalt anses kvalificerad för näringsförbud. Likaså bör i allmänhet den få förbud som tidigare har varit underkastad näringsförbud och som ertappas med nya allvarliga åsidosättanden.¹¹

Flera av de åsidosättanden som räknas upp i 8 § första stycket lagen om näringsförbud är sådana omständigheter som i andra sammanhang utgör kvalifikationsgrunder för att ett brott ska anses som grovt. Såväl systematik som betydande belopp/vinning är omständigheter som kan ligga till grund för att bedrägerier, stölder, skattebrott eller bidragsbrott kan bedömas som grova. I praxis ställs dock kraven på vad systematik och betydande vinning/belopp innebär högre när det är fråga om att kvalificera ett brott som grovt än när det är fråga om en omständighet som kan ligga till grund för bedömningen av om det är påkallat från allmän synpunkt att meddela ett näringsförbud.¹²

Uppräkningen i 8 § första stycket är endast omständigheter som särskilt bör beaktas vid rättens prövning av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Det är således inte nödvändigt att någon av dem föreligger för att näringsförbud ska kunna meddelas. Det kan finnas andra omständigheter som gör det motiverat att meddela näringsförbud, till exempel att åsidosättanden pågått under lång tid.¹³

När det är fråga om näringsförbud på grund av brott är det dessutom så att om personen har gjort sig skyldig till ett brott i näringsverksamhet för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader ska, enligt 8 § andra stycket lagen om näringsförbud, näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt om inte särskilda skäl talar mot det. Det finns alltså här en presumtion för näringsförbud som innebär att förbud normalt ska meddelas i dessa fall eftersom det anses påkallat från allmän synpunkt. Presumtionen kan brytas om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan till exempel vara om domstolen med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken har dömt till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Det skulle kunna vara aktuellt exempelvis beträffande en funktionär i ett bolag som har medverkat i mindre mån till någon annans grova skattebedrägeri. Särskilda skäl kan också föreligga om gärningen framstår som en engångshändelse efter en lång tids regelrätt drivande av näringsverksamhet.¹⁴

¹¹ Prop. 1985/86:126, s. 157.

¹² Se till exempel NJA 1988 s. 171 och NJA 2018 s. 634.

¹³ Prop. 1985/86:126, s. 158.

¹⁴ Prop. 1995/96:98, s. 36.

11.4 Förslaget i SOU 2017:37

11.4.1 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen

I *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, föreslog Välfärdsbrottsutredningen att uppräkningspunkten i 8 § lagen om näringsförbud – av vad rätten ska ta särskild hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt – skulle kompletteras med den omständigheten att åsidosättandet hade inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen. Kriteriet skulle placeras i en ny punkt, 1 d), i paragrafens första stycke.

Utredningen hade gjort en viss kartläggning i vilken det framkommit indikationer på att näringsförbud generellt sett skulle kunna användas mer frekvent. Underlaget för att bedöma om i vilken utsträckning detta gällde specifikt för brott som riktade sig mot välfärdssystemen och i hur stor omfattning näringsförbud i så fall borde ha använts, krävde dock en mer omfattande empirisk undersökning än vad som hade varit möjlig att genomföra inom ramen för det uppdraget.

Utredningen hade dock fått vissa uppgifter från Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten om att näringsförbud skulle kunna användas oftare. I hur stor omfattning var emellertid oklart. Likaså saknade utredningen mer preciserad information om i vilken utsträckning näringsförbudet användes i sammanhang av brott mot välfärdssystemen. Av den information som utredningen fått ta del av gick det alltså inte att dra några slutsatser av om det fanns brister i tillämpningen av näringsförbudet i sammanhang av brott mot välfärdssystemen. Utredningen betonade dock vikten av att det, vid denna typ av allvarlig brottslighet, yrkas på näringsförbud när förutsättningarna för det är uppfyllda. För att tydliggöra det fanns det anledning att föreslå en justering av befintlig lagstiftning.¹⁵

Till grund för förslaget anförde utredningen vidare följande. Skälet till att uppställa ett krav på att näringsförbud ska vara påkallat från allmän synpunkt angavs i förarbetena¹⁶ vara att ett sådant bara ska meddelas om det vid en helhetsbedömning framstår som motiverat med utgångspunkt i syftet att undanröja en skadehärd eller om det skulle framstå som stötande att låta en person som har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet få fortsätta att

¹⁵ SOU 2017:37, s. 523.

¹⁶ Prop. 1985/86:126, s. 58 f.

ägna sig åt sådan, eller av allmänpreventiva skäl.¹⁷ För att understryka välfärdsbrottslighetens allvarlighet borde, enligt Välfärdsbrottsutredningen, 8 § lagen om näringsförbud kompletteras med ytterligare ett kriterium för när ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, nämligen om näringsidkare i sin näringsverksamhet på ett omfattande sätt hade missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. Det fanns enligt utredningen flera skäl till det.¹⁸

Möjligheten i 6 § lagen om näringsförbud att meddela förbud på grund av underlåtenhet att betala skatt med mera förutsätter inte att något brott har begåtts. När denna möjlighet infördes angavs som grund för bestämmelsen att man måste se kritiskt på näringsidkare som systematiskt undandrar sig skyldigheten att betala skatt, tull eller avgifter. Detta förfarande medför inte bara att samhället går miste om inkomster, vilket i sig är allvarligt, utan också att oseriösa företagare genom bland annat skattekrediter skaffar sig ekonomiska fördelar som snedvrider konkurrenssituationen till nackdel för de näringsidkare som lojalt fullgör sina åligganden. Förfarandet utgör därmed ett störningsmoment för en väl fungerande marknad och kan på sikt bidra till bestående rubbningar i det marknadsekonomiska systemet. Beteendet ter sig också utmanande mot företag och enskilda som lojalt och solidariskt fullgör sina samhällliga skyldigheter.¹⁹

Enligt Välfärdsbrottsutredningen gjorde sig i princip samma argument gällande i fråga om näringsidkares missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen, i vart fall när det handlade om brott. Det fanns enligt utredningen ingen anledning att se mindre allvarligt på ett agerande som innebär att en näringsidkare genom brott får felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen än på ett agerande som innebär att staten undanhålls intäkter i form av skatter och avgifter. Till detta kom, enligt utredningen, att de näringsidkare som genom statlig finansiering exempelvis tillhandahåller assistanstjänster eller uppbär lönebidrag eller anställningsstöd har anförtrots viktiga samhällsuppgifter som är särskilt allvarliga att missbruka. De brottsliga aktörerna var enligt utredningen sådana som institutet med näringsförbud var avsett att träffa. Det fanns även starka allmänpreventiva skäl för ett sådant synsätt i fråga om missbruk av välfärdssystemen. Sammantaget menade utredningen att det fanns anledning att särskilt beakta ett

¹⁷ SOU 2017:37, s. 524.

¹⁸ SOU 2017:37, s. 524.

¹⁹ Prop. 1985/86:126, s. 51 och SOU 2017:37, s. 524 f.

sådant agerande vid bedömningen av om rekvisitet påkallat från allmän synpunkt är uppfyllt. Det intrång i näringsfriheten som detta skulle innebära uppvägdes enligt utredningen av skälen för ett sådant förslag.²⁰

11.4.2 Remissynpunkter på förslaget

Förslaget remissbehandlades. Flera remissinstanser riktade kritik mot eller avstyrkte förslaget. Den främsta anledningen var att instanserna bedömde att det redan är möjligt att besluta om näringsförbud mot företag som utnyttjar välfärdssystemen.

Svea hovrätt avstyrkte förslaget och anförde följande. Bestämmelsen (det vill säga 8 § lagen om näringsförbud) innehåller en uppräknning av vissa generellt utformade kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Enligt hovrätten talade systematiska skäl starkt emot att vid sidan av dessa införa ett nytt kriterium med en mycket specifik utformning. Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet riktad mot välfärden torde redan träffas av de befintliga kvalifikationsgrunderna. Enligt hovrätten skulle den föreslagna ändringen därför inte tillföra något utan endast riskera att skapa problem vid tillämpningen av bestämmelsen.

Hovrätten för Västra Sverige menade också att ett agerande som angavs i den föreslagna punkten i de allra flesta fall skulle falla in under vad som redan särskilt ska beaktas enligt övriga punkter i den aktuella paragrafen. Syftet med det föreslagna tillägget – att tydliggöra att det ska framställas yrkanden om näringsförbud när förutsättningarna för det är uppfyllda – borde kunna uppnås på andra sätt, till exempel genom utbildning eller rutinstöd inom åklagarväsendet.

Västmanlands tingsrätt var också inne på att de brott som ändringen var avsedd för redan omfattades av nuvarande bestämmelse. Det kunde vidare enligt tingsrätten ifrågasättas om den föreslagna ordalydelsen skulle täcka in alla de handlanden som åsyftades. Det är exempelvis tänkbart med ett missbruk som i och för sig inte är omfattande men trots detta utgör en kvalificerad brottslighet som bör kunna medföra att näringsförbud ska anses påkallat ur allmän synpunkt. Begreppet överutnyttjande kunde vidare leda tankarna till ett handlande som inte är brottsligt.

²⁰ SOU 2017:37, s. 525.

Åklagarmyndigheten avstyrkte förslaget och anförde följande. Bestämmelserna i lagen om näringsförbud ger redan domstolarna stora möjligheter att besluta om näringsförbud mot företag som utnyttjar välfärdssystemen. I 8 § lagen om näringsförbud nämns omständigheter som bland annat att åsidosättandet har varit systematiskt, syftat till betydande vinning samt orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada. Åklagarmyndigheten var därför inte övertygad om att den föreslagna lagändringen var behövlig. Den var dessutom, till skillnad från övriga omständigheter, inte allmängiltig utan skulle gälla explicit för välfärdssystemen. Enligt Åklagarmyndigheten skulle därför lagändringen avvika från gängse lagstiftningsprinciper.

Ekobrottsmyndigheten ansåg att den föreslagna ändringen inte skulle leda till någon utvidgning av tillämpningsområdet för näringsförbudet, eftersom det redan kan ådömas gällande brott som varit systematiska, syftat till betydande vinning etcetera. Ändringen kunde snarare leda till en oklarhet vad gällde tillämpningen.

Enligt *Svenske försäkring* var försäkringsbranschens erfarenhet att näringsförbud sällan skapar några större hinder för enskilda att fortsätta sin brottsliga verksamhet. I stället sätts bulvaner eller så kallade ”målvakter” in för att driva verksamheten vidare.

Kronofogdemyndigheten välkomnade att förutsättningarna för näringsförbud kompletterades med ytterligare ett kriterium i syfte att understryka allvaret med välfärdsbrottslighet. Även *Tjänstemännens centralorganisation* tillstyrkte förslaget.

Advokatsamfundet ansåg att lagstiftningen borde kompletteras för att tydligare kvalificera när det kan bli aktuellt med näringsförbud så att det inte yrkas slentrianmässigt. Samfundet ansåg vidare att det vore lämpligt att klarlägga och exemplifiera vad som avsågs med uttrycket missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen, för att möjliggöra förutsägbarhet och likabehandling vid tillämpningen.

11.5 Reglerna om näringsförbud bör inte ändras

Bedömning: Det saknas skäl att föreslå ändringar av reglerna om näringsförbud.

Skälen för bedömningen

Den föreslagna ändringen i lagen om näringsförbud bör inte göras

Som flera remissinstanser var inne på torde sådan brottslighet som begås mot välfärdssystemen redan innefattas i nuvarande reglering om näringsförbud, under förutsättning att den begås i näringsverksamhet. Den som i sådan verksamhet begår bidragsbrott, som inte är ringa, och därvid grovt åsidosätter sina åligganden i näringsverksamheten ska meddelas näringsförbud om det är påkallat från allmän synpunkt. Det skulle till exempel kunna gälla den som i näringsverksamhet bedriver personlig assistans och döms för bidragsbrott som begåtts i verksamheten. Det finns inget krav på att brottet ska ha rubricerats som grovt bidragsbrott. Även bidragsbrott av normalgraden kan läggas till grund för ett beslut om näringsförbud om näringsidkaren grovt åsidosatt sina åligganden, till exempel genom att ha begått andra brott eller brustit i sina skyldigheter gentemot borgenärer (exempelvis staten). Är bidragsbrottet grovt finns det en presumtion för näringsförbud, då det för sådant brott inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.

Även i annat fall än vid grovt bidragsbrott bör kravet på att näringsförbudet ska vara påkallat från allmän synpunkt ofta vara uppfyllt vid ett bidragsbrott som begåtts i näringsverksamhet. Den brottslighet som den tidigare utredningen ville komma åt med den föreslagna regleringen – som består i omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen – har förmodligen ofta begåtts i syfte att få betydande vinning, varit systematiskt eller pågått under en längre tid. Att ett näringsförbud skulle vara påkallat ur allmän synpunkt borde därför inte vara speciellt svårt att uppnå. Detta särskilt då kraven på systematik och vinning synes ligga lägre vid bedömningen av om det är påkallat ur allmän synpunkt att meddela ett näringsförbud än om ett brott ska bedömas som grovt.

Dessutom är uppräknningen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt inte uttömmande. Även om det alltså inte uttryckligt anges sig i lagtext eller i förarbetena skulle det kunna vägas in att åsidosättandet inneburit att näringsidkaren på felaktiga grunder tillskansat sig medel från det allmänna.

Vi delar i och för sig den tidigare utredningens bedömning att det inte finns anledning att se mindre allvarligt på ett agerande som inne-

bär att en näringsidkare genom brott får felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen än på ett agerande som innebär att staten undanhålls intäkter i form av skatter och avgifter. Det är särskilt allvarligt att missbruka det förtroende som getts till de näringsidkare som genom statlig finansiering tillhandahåller viktiga samhällsuppgifter, till exempel personlig assistans eller tandvård. Vi anser emellertid att detta kan bemötas redan med nuvarande lagstiftning. Inte sällan skulle ett näringsförbud vara påkallat för att hindra att ytterligare skada uppstår för det allmänna eller för att det skulle framstå som stötande att en person som i näringsverksamhet har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter mot välfärdssystemen får fortsätta att bedriva näring. Den tidigare föreslagna ändringen är därför inte behövlig.

Utöver att nödvändigheten av den tidigare föreslagna ändringen kan ifrågasättas finns det också anledning att ifrågasätta den föreslagna bestämmelsens utformning. I likhet med vad en del remissinstanser ansåg menar vi att utformningen är otydlig när det gäller till exempel vilka omständigheter som skulle kunna innefattas, om till exempel även sådant som inte är brottsligt kan vägas in. Dessutom kan lämpligheten i att införa en specifik grund som bara tar sikte på missbruk av välfärdssystemen bland andra mer allmänt hållna kriterier ifrågasättas. Bestämmelsen om vad som är påkallat från allmän synpunkt är generellt utformad och bidragsbrott som begås i näringsverksamhet skulle, som vi redan varit inne på, i många fall kunna bedömas som systematiska, syftande till betydande vinning eller orsakande betydande skada. Detta skulle kunna ge upphov till tillämpningssvårigheter.

Den föreslagna punkten skulle dessutom troligen få ett mycket begränsat tillämpningsområde. I många fall där frågan om näringsförbud kan komma att aktualiseras vid bidragsbrott i näringsverksamhet kan man anta att det handlar om grova bidragsbrott för vilka det finns en presumtion för näringsförbud. Det skulle till exempel kunna gälla för delar av de större assistanshärvorna. När systemet med administrativa sanktionsavgifter införs kommer det dessutom vara de allvarligare överträdelserna mot välfärdssystemen som kommer att anmälas och utredas som bidragsbrott.

Om syftet med det föreslagna tillägget var att i större utsträckning utnyttja möjligheterna att meddela näringsförbud genom att framtvinga att åklagare alltid framställer yrkande om det när förutsättningar för det är uppfyllda, bör det kunna uppnås på annat sätt än genom lagändring. I sammanhanget kan noteras att inom Åklagar-

myndigheten har det tagits fram en rättslig vägledning om näringsförbud. Detta med anledning av att det hade uppmärksammats att åklagare sällan framställde yrkande om sådant förbud och att det borde finnas skäl att göra det i betydligt fler fall.²¹ Bidragsbrott finns visserligen inte med bland de brottstyper som räknas upp i vägledningen för vilka det kan finnas skäl att yrka näringsförbud. Det framhålls dock att uppräknningen inte är uttömmande och att det finns andra brottstyper och förfaranden där näringsförbud bör yrkas.²²

Dessutom är det relativt nyligen som bidragsbrottslagen ändrades så att det blev tydligt att också ekonomiska stöd som betalas ut till någon annan än den enskilde, till exempel ett företag, omfattas av bidragsbrottslagen och följaktligen kan rubriceras som bidragsbrott. Det är sådana brott som ofta begås i näringsverksamhet och som följaktligen kan ligga till grund för ett beslut om näringsförbud. Med tiden kan det redan av den anledningen bli fler näringsförbud i samband med domar på bidragsbrott. Förslaget i delbetänkandet om att överflytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten, som har stor erfarenhet av att utreda brott som begås i näringsverksamhet, kan också bidra till att näringsförbud yrkas i större utsträckning.

En ny åsidosättandegrund bör inte heller införas

Ett alternativ till att föra in missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen bland de allmänna hänsyn som ska tas vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skulle kunna vara att införa en helt ny åsidosättandegrund som tar sikte på sådana förhållanden. Bestämmelsen skulle då kunna placeras bland de förutsättningar för näringsförbud som anges i 4–7 §§ och utgöra en självständig grund för näringsförbud så till vida att det inte skulle förutsätta brott, konkurs, underlåtenhet att betala skatter eller avgifter eller överträdelse av konkurrensbestämmelser. I stället skulle missbruket eller överutnyttjandet som sådant vara avgörande för om en näringsidkare grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet.

Lagtekniskt hade det varit en bättre lösning att lägga missbruk av välfärdssystemen som en egen grund för näringsförbud än som ett specifikt hänsynstagande bland övriga allmänt hållna kriterier för när

²¹ Åklagarmyndigheten, 2020, *Näringsförbud – vid annan brottslighet än ekobrott*, Rättslig vägledning 2021:3, s. 7.

²² Åklagarmyndigheten, Rättslig vägledning 2021:3, s. 20.

ett näringsförbud ska anses påkallat från allmän synpunkt. Samtidigt skulle det vara svårt att formulera en sådan bestämmelse med samma systematik som för övriga grunder för näringsförbud. Dessa bygger på att näringsidkaren har åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare, genom att begå brott i verksamheten, inte betala skatter och avgifter som han är skyldig att göra, agera otillbörligt i samband med verksamhetens konkurs eller överträda vissa konkurrensbestämmelser. Valfärdssystemen bygger på en slags frivillighet att ansöka om förmåner och stöd. Det är inte något som åligger näringsidkare att göra på samma sätt som det åligger en näringsidkare att betala skatt eller iakttä konkurrensbestämmelser. Det går därför inte med enkelhet att påstå att den som missbrukar valfärdssystemen åsidosätter skyldigheter som tillkommer honom eller henne som näringsidkare.

Däremot är den som, inom ramen för näringsverksamhet, i egenkap av ställföreträdare ansöker om förmåner och stöd från det allmänna givetvis skyldig att lämna korrekta uppgifter vid ansökan och anmäla om förhållandena ändras på ett sådant sätt att rätten till eller storleken på förmånen eller stödet påverkas (där det finns en sådan anmälningsskyldighet). Den som inte gör det kan dömas för bidragsbrott och då bör näringsförbudet i stället vila på det brottsliga agerandet, sett tillsammans med andra åsidosättanden som näringsidkaren kan ha gjort sig skyldig till i sin verksamhet. I ett sådant läge bör missbruk av valfärdssystemet kunna vägas in vid den sammantagna bedömningen av om näringsförbud är påkallat ur allmän synpunkt. Förutom osäkerheten kring hur en ny åsidosättandegrund skulle kunna utformas skulle den med detta resonemang inte få någon självständig betydelse.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan också lämpligheten i att lägga omständigheter som inte är brottsliga till grund för ett näringsförbud ifrågasättas. Det är ingripande för en näringsidkare att under flera år ha näringsförbud och det kan också påverka andra personer, såsom närstående, anställda och kontrahenter. Även om ett näringsförbud inte är en brottspåföljd eller särskild rättsverkan av brott, utan en administrativ åtgärd, talar mycket för att det skulle ses som ett straff enligt Europakonventionen (se avsnitt 12.10.1). Det ställer höga krav på rättssäkerhet.

Detta sammantaget gör att det inte bedöms lämpligt att införa en särskild åsidosättandegrund som enbart tar sikte på missbruk och överutnyttjande av valfärdssystemen.

Förslaget om sanktionsavgifter föranleder inget behov av ändring

En sak som förändrats sedan den tidigare utredningen lämnade sitt förslag är att vi i delbetänkandet föreslog att det ska införas ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Systemet innebär en sanktionsväxling där en straffrättslig sanktion i vissa fall ersätts av en sanktionsavgift, men också att fler överträdelser och missbruk av välfärdssystemen som inte är brottsliga träffas av en sanktion. Det kan då finnas anledning att fundera över om näringsförbud skulle kunna användas för sådana överträdelser som träffas av en sanktionsavgift, men som inte utreds och lagförs som bidragsbrott.

Vi har i delbetänkandet bedömt att antalet anmälningar om misstänkta bidragsbrott kommer att sjunka till ungefär 10 procent av dagens nivå när systemet med administrativa sanktionsavgifter införs.²³ När antalet överträdelser som utreds och lagförs som bidragsbrott minskar kan också antalet meddelade näringsförbud komma att minska. Det kan dock antas att den minskningen inte är särskilt stor. I de flesta fall där det meddelas näringsförbud på grund av att någon begått bidragsbrott i näringsverksamhet torde det röra sig om ett grovt bidragsbrott eller att gärningsmannen samtidigt döms för ett annat brott som bedömts som grovt, till exempel grovt bokföringsbrott. Den som döms för grovt bidragsbrott träffas av presumtionen för näringsförbud. En stor del av de bidragsbrott som efter införandet av sanktionsavgiftssystemet kommer att anmälas till brottsutredande myndighet kommer att avse utbetalningar till företaget. Det handlar då framför allt om grova bidragsbrott som begås genom företaget. Även sådana mer organiserade bidragsbrott som kommer anmälas på grund av särskilda skäl kan innefatta brott i näringsverksamhet eftersom aktörer inom organiserad brottslighet gärna verkar genom företag. Dessa missbruk och utnyttjande av välfärdssystemen kommer att träffas av redan befintlig lagstiftning om näringsförbud på grund av brott. Ett av syftena med näringsförbudet är att förhindra att oseriösa näringsidkare fortsätter att bedriva näringsverksamhet.

De som kommer att träffas av en administrativ sanktionsavgift kommer i allt väsentligt vara enskilda som lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden när det krävts i fråga om till exempel föräldrapenning, barnbidrag och sjukpenning. För

²³ Se SOU 2022:37, s. 659 f.

enskilda som inte bedriver näringsverksamhet kan det aldrig bli aktuellt med näringsförbud.

Det kan dock förekomma att ett företag får en sanktionsavgift för en överträdelse som inte avsett ett så högt belopp (under ett halvt prisbasbelopp) att det ska anmälas till brottsutredande myndighet (och inte heller når upp till att vara ett grovt bidragsbrott). I dessa fall torde det sällan handla om sådana grova åsidosättanden av skyldigheter som näringsidkare som man vill komma åt med näringsförbudet. I de fall den beslutande aktören ser att det är en näringsidkare som vid upprepade tillfällen ådrar sig sanktionsavgifter men trots det fortsätter att begå överträdelser i näringsverksamheten, kan det finnas anledning att göra en brottsanmälan på grund av särskilda skäl i stället för att besluta om en ny sanktionsavgift. Detsamma skulle kunna gälla om den beslutande aktören ser att det behövs ett näringsförbud för att få näringsidkaren att upphöra med sin brottsliga aktivitet mot välfärdssystemen. En grund för näringsförbud som enbart tar sikte på åsidosättanden som bestått i att ådra sig sanktionsavgifter skulle därför få ett mycket begränsat tillämpningsområde.

Det framstår inte heller som naturligt att åklagare skulle kunna föra talan om näringsförbud som grundar sig på sanktionsavgifter. Systemet med administrativa sanktionsavgifter syftar delvis till att frigöra resurser från de brottsutredande myndigheterna så att de kan prioritera de mer allvarliga bidragsbrotten. Om åklagare skulle föra talan om näringsförbud på grund av sanktionsavgift skulle det i stället tillkomma en arbetsuppgift. Talan skulle dessutom behöva föras i särskild ordning, efter att den beslutande aktören har beslutat om sanktionsavgift. Att samtliga kommuner, arbetslöshetskassor och myndigheter som beslutar om sanktionsavgifter skulle ges rätt att föra talan om näringsförbud ter sig inte som vare sig rimligt eller lämpligt. Till detta kommer att helt olika instans- och processordningar kommer gälla för beslut om sanktionsavgift och för talan om näringsförbud som den ser ut i dag. Sanktionsavgifter ska beslutas av statliga myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor och överklagas inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Talan om näringsförbud prövas i stället normalt av allmän domstol. Fråga om näringsförbud på grund av sanktionsavgift skulle därför inte kunna prövas i samma förfarande som sanktionsavgiften, som normalfallet är vid näringsförbud på grund av brott.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte bör införas en särskild möjlighet att meddela näringsförbud på grund av beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Däremot är det inget som hindrar att det förhållandet att en näringsidkare tidigare meddelats sanktionsavgift – om det finns sådan information – vägs in i bedömningen av om det är påkallat ur allmän synpunkt att meddela en näringsidkare som senare döms för bidragsbrott (avseende en annan överträdelse) ett näringsförbud. Det förhållandet att det synes påkallat med ett näringsförbud för att förmå en näringsidkare att upphöra med att begå brott mot välfärdssystemen skulle också, som nämnts, kunna utgöra ett särskilt skäl för att anmäla överträdelsen som ett misstänkt bidragsbrott.

Något annat skäl till att ändra reglerna om näringsförbud har inte framkommit

I övrigt har det inte framkommit något skäl till att ändra de nuvarande bestämmelserna om näringsförbud för att beivra bidragsbrott. De förslag vi lämnat i delbetänkandet bedöms kunna få sådan effekt, även när det gäller missbruk och utnyttjande av välfärdssystem genom företag. Vi föreslår också att det införs ett system med bidragsspärr för att ytterligare värna välfärdssystemen, se avsnitt 12.2. En sådan spärr kommer att kunna meddelas den näringsidkare som begått bidragsbrott i sin näringsverksamhet och kommer även att påverka hans eller hennes möjligheter att privat få ekonomiska förmåner och stöd från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen (se avsnitt 12.6.1).

Vi återkommer i avsnitt 12.10.1 med en beskrivning av vad som menas med förbudet mot dubbelbestraffning och hur systemet med bidragsspärr förhåller sig till det förbudet. I korthet kan dock sägas att förbudet mot dubbelbestraffning innebär att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd. Det förhållandet att någon döms för bidragsbrott utgör inget hinder mot att i samma process också meddela personen näringsförbud. Vi bedömer att det inte heller finns hinder mot att besluta om bidragsspärr för den som lagförs för bidragsbrott och får ett näringsförbud eftersom allt är uppe till bedömning i samma förfarande (se bland annat avsnitt 12.4.1 angående vem som ska besluta om bidragsspärr). Inte heller utifrån

denna aspekt finns det alltså behov av att ändra reglerna om näringsförbud.

12 Bidragsspärr

12.1 Inledning

Det har i olika sammanhang framhållits att även andra vägar än lagföring bör prövas för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. I våra direktiv (se bilaga 1) nämns ett administrativt sanktionssystem och en bidragsspärr som exempel på sådana alternativa vägar. Vi har i delbetänkandet föreslagit att det ska införas ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. I kapitel 6 har vi bedömt att det finns anledning att överväga att införa ett system med bidragsspärr som en åtgärd för att minska bidragsbrott.

Frågan om att införa ett system med bidragsspärr har utretts tidigare och förslag om ett sådant har lämnats i betänkandet *Bidragsspärr*, SOU 2008:100. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till några lagstiftningsåtgärder. En översiktlig beskrivning av förslaget finns i avsnitt 4.2.4 i vårt delbetänkande. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, övervägdes om det borde införas en spärrtid för företag som missbrukar välfärdssystemen. Utredningen bedömde att det inte skulle vara en effektiv åtgärd och lämnade därför inte något sådant förslag.

I detta kapitel överväger vi och lämnar förslag om ett system med bidragsspärr på välfärdssystemens område. Vi inleder med våra överväganden som lett fram till slutsatsen att det bör införas ett sådant system och övergår därefter till frågan om hur systemet bör utformas och regleras.

Som vi återkommer till i avsnitt 12.5 handlar det här om en bidragsspärr mot enskilda, fysiska personer. När det särskilt gäller en ställföreträdare som inom ramen för sin näringsverksamhet gör sig skyldig till bidragsbrott, har vi i avsnitt 11.5 även behandlat frågan om

reglerna om näringsförbud bör ändras. Regelverket om näringsförbud påverkas inte av att vi i detta kapitel föreslår en reglering om bidragsspärr.

12.2 Ett system med bidragsspärr bör införas

Bedömning: Det bör införas ett system med bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Skälen för bedömningen

Behovet av ett system med bidragsspärr

De skattefinansierade utbetalningarna från välfärdssystemen uppgår till mycket stora belopp varje år. Välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i det svenska samhället. Många människor är beroende av olika former av förmåner och stöd för att klara det dagliga livet. Andra behöver ekonomisk hjälp från det allmänna under en viss period av sitt liv eller i samband med en särskild händelse. Här har välfärdssystemen en viktig funktion att fylla för att värna den sociala tryggheten. Välfärdssystemen är beroende av allmänhetens förtroende för dem. Allmänheten måste kunna lita på att de fungerar och att de inte missbrukas av andra. Det gäller inte minst för de individer som är i störst behov av välfärdssystemen för att till exempel klara sitt uppehälle. Med tanke på att systemen finansieras med skattemedel är det också av stor vikt att medlen verkligen går till avsedda ändamål. Blir missbruket för stort finns det risk för att välfärdssystemen tappar sin legitimitet hos de som ska finansiera systemen, det vill säga de som betalar skatt.

Samtidigt görs det varje år en stor mängd felaktiga utbetalningar som beror på att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden som han eller hon varit skyldig att anmäla. Det finns också flera indikationer på att organiserad brottslighet tillskansar sig omfattande belopp från välfärdssystemen och att internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige står bakom en betydande del av detta. Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet och uppnås exempelvis genom att de kriminella tillägnar sig pengar i form av olika förmåner och stöd.

Förmåner som utbetalas till enskilda är en viktig inkomstkälla för kriminella aktörer då dessa utnyttjas som en slags grundförsörjning.¹ Brott mot välfärdssystemen som medför att skattefinansierade förmåner hamnar i kriminellas händer bidrar till att tilliten till samhällskontraktet hotas.² Illegala intäkter från välfärdsbrottslighet utgör också ett exempel på intäktskälla för finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism.³

För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs det att rätt ersättning kommer rätt person eller rätt företag till del. Det är även centralt att samhället har ändamålsenliga och effektiva grindvaktsfunktioner för att förhindra att oseriösa och kriminella aktörer tar sig in i välfärdssystemen. De gemensamma medlen behöver skyddas från angrepp.

Vi har i delbetänkandet konstaterat att det är viktigt att värna välfärdssystemen och att det behövs nya och kraftfullare åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna. En sådan åtgärd är, som vi föreslagit i delbetänkandet, att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter. Det systemet kommer framför allt att träffa de mindre allvarliga bidragsbrotten, men också sådana överträdelser som inte är straffbara. Vi har även föreslagit att Ekobrottsmyndigheten får ansvaret för att utreda de misstänkta bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas till brottsutredande myndighet. Detta för att tillgodose behovet av att allvarligare överträdelser utreds och bekämpas av rätt kompetens.

De två redan föreslagna åtgärderna ska ses som olika delar av ett samverkande system som gemensamt syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott. Med dessa åtgärder kommer också synen på bidragsbrott och andra överträdelser mot välfärdssystemen att förändras och skärpas. Brottsutredande resurser kommer att kunna kraftsamla mot de allvarligare bidragsbrotten. Brottstypen får också ett helt annat fokus och en annan prioritet när den lyfts upp för att hanteras tillsammans med ekonomiska brott av den specialistkompetens som finns inom Ekobrottsmyndigheten. I denna kontext skulle en bidragsspärr kunna vara en ytterligare åtgärd i arbetet mot bidragsbrott. Statens förmåga att bekämpa sådana brott behöver förbättras avsevärt och att införa

¹ Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2021*, s. 10 f.

² Polismyndigheten, 2023, *Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2023*, s. 22.

³ Nationellt centrum för terrorhotbedömning, 2023, *Terrorhotet mot Sverige 2023, Helårsbedömning 2023*, s. 5.

ett system med bidragsspärr skulle, tillsammans med övriga åtgärder, kunna vara ett steg i rätt riktning. Det behövs ett helhetsperspektiv där åtgärderna vidtas samtidigt för att bli slagkraftiga.

En bidragsspärr bör – om en sådan införs – som utgångspunkt träffa framför allt den allvarligare bidragsbrottsligheten. Med allvarligare bidragsbrottslighet avser vi här den brottslighet som inte kommer att träffas av systemet med administrativa sanktionsavgifter. Det kan handla om den mer omfattande eller systematiska bidragsbrottsligheten, bidragsbrott som en del av den organiserade brottsligheten eller brott som avsett mycket stora belopp. Sådana bidragsbrott begås inte sällan med hjälp av företag. Det är framför allt mot den allvarligare brottsligheten som det nu behöver vidtas ytterligare åtgärder. Att den spärr som vi föreslår i vissa fall kan komma att aktualiseras för andra bidragsbrott än de mer allvarliga framgår dock av avsnitt 12.5.

En straffrättslig påföljd är en viktig reaktion mot någon som har begått ett brott men förhindrar inte att han eller hon på nytt får förmåner och stöd från det allmänna. Det behövs en tydligare signal från samhällets sida om att det inte är acceptabelt att missbruka välfärdssystemen. Den som har gjort det bör inte kunna göra det igen. Han eller hon bör inte heller, i vart fall under en viss tid, kunna komma i fråga för nya utbetalningar från välfärdssystemen. Det behövs en starkare reaktion som syftar till att minska motivationen att begå brott, och en reaktion som samtidigt under en tid helt tar bort brottsobjektet för lagförda gärningsmän.

Dagens straffrättsliga reaktion är alltså inte tillräcklig utan behöver kompletteras med andra åtgärder. Om reaktionen av ett begånget bidragsbrott – utöver ett straff – blir att den dömde under en viss tid utesluts från den gemensamma välfärden, likt uteslutning från en arbetslöshetskassa eller försäkring, förmedlas bilden av att det inte är acceptabelt att missbruka välfärdssystemen. Den enskilde kommer då hindras från att få förmåner och stöd från välfärdssystemen och ställs därmed utanför dem. Det skulle kunna vara en effektiv åtgärd för att värna statens resurser och de gemensamma medlen – en åtgärd som alltså saknas.

På vissa områden finns det möjlighet att förbjuda enskilda att få tillträde till verksamheter som riktar sig till allmänheten. Det handlar om tillträdesförbud till idrottsarrangemang, butiker, badanläggningar

och bibliotek.⁴ Även om tillämpningsområdet skiljer sig något åt mellan tillträdesförbuden har de tillkommit för att möta behovet av ett stärkt skydd mot brott som begås på platser eller i verksamheter som bedrivs i ett allmänt intresse eller där allmänheten vistas. På motsvarande sätt behöver skyddet mot brott som begås mot den gemensamma välfärden stärkas. En bidragsspärr skulle kunna uppfylla detta behov och likt ett tillträdesförbud förhindra att enskilda individer ges tillgång till den gemensamma spelplanen som välfärdssystemen till viss del kan sägas utgöra. Den som har missbrukat det förtroende som välfärdssystemen bygger på bör alltså som utgångspunkt inte vara välkommen dit igen.

Vi bedömer mot denna bakgrund att det finns behov av att införa ett system med bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Syftet med en bidragsspärr och vad den kan uppnå

Innebörden av en bidragsspärr skulle vara att den som begått ett bidragsbrott under en viss tid inte ska kunna få ut förmåner och stöd från välfärdssystemen, även om han eller hon annars uppfyller förutsättningarna för en viss förmån eller ett visst stöd. Som vi återkommer till bör bidragsspärren ges en generell utformning så att i princip alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) träffas av en beslutad spärr (se avsnitt 12.6). En sådan bidragsspärr skulle ge en tydlig signal om att det inte är acceptabelt att missbruka välfärdssystemen. Den som har begått ett bidragsbrott har missbrukat det förtroende som välfärdssystemen bygger på. Sådana missbruk ska få konsekvenser, inte bara i form av att den enskilde drabbas av ett straff utan också att han eller hon under en tid utesluts från den gemensamma välfärden.

Det övergripande syftet med en bidragsspärr bör vara att värna välfärdssystemen på lång sikt. Spärren skulle kunna verka på två sätt. Det ena är att bidra till att regelverken kring välfärdssystemen uppfattas som rimliga och därmed värda att rätta sig efter. Det kan på goda grunder antas att människor i allmänhet kan uppfatta det som stötande att den som har missbrukat samhällets förtroende genom att begå bidragsbrott och därigenom otillbörligen skaffat sig ekonomiska

⁴ Se lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

fördelar, på nytt kan få utbetalat förmåner och stöd från staten. Det är också sådana tankegångar som ligger bakom de redan befintliga bestämmelserna om uteslutning och fränkännande inom arbetslöshetsförsäkringen.

En bidragsspärr skulle kunna bidra till att människor i allmänhet uppfattar välfärdssystemen som mer rättvisa och rimliga. Detta bör i sin tur kunna påverka människors vilja att dels följa reglerna i positiv riktning, dels bidra till välfärdssystemen genom att betala skatt för dem. De skattefinansierade välfärdssystemen förutsätter att det finns en betalningsvilja och acceptans hos befolkningen för samhällets åtaganden. Bidragsbrottslighet undergräver förtroendet för välfärdssystemen och riskerar att urholka denna betalningsvilja. Att motverka missbruk av välfärdssystemen är centralt för ett långsiktigt hållbart välfärdssamhälle. Ett system med bidragsspärr skulle följaktligen kunna syfta till att värna skattebetalarnas pengar och upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen.

Den andra effekten som en bidragsspärr bör kunna få är att den vid sidan av den straffrättsliga påföljden verkar brottspreventivt. Om gärningspersonen utöver en straffrättslig sanktion meddelas en bidragsspärr kan en följd bli att han eller hon får sämre möjligheter att begå nya bidragsbrott. Förutsatt att det blir känt att bidragsbrott kan medföra en spärr bör risken att drabbas av en sådan spärr kunna verka avhållande på den som överväger att inte följa gällande regelverk. Genom en bidragsspärr kommer den enskilde rent faktiskt att hindras från att utnyttja välfärdssystemen, även om han eller hon fortfarande skulle vilja det. Den preventiva effekten tar alltså sikte på att ytterligare förhindra att den enskilde begår nya överträdelser mot välfärdssystemen och därigenom missbrukar det förtroende och den tillit som välfärdssystemen bygger på men också att verka avhållande från att begå bidragsbrott över huvud taget.

För att en bidragsspärr ska ha en avhållande effekt för de som begår de mer allvarigare bidragsbrotten kommer det krävas att spärren är tillräckligt ingripande. Vi återkommer till detta när det gäller frågan om vad spärren ska träffa och hur lång spärrtiden ska vara (se avsnitt 12.6.1 och 12.7.1).

Bidragsspärren skulle – utöver att avhålla den som redan har begått ett bidragsbrott från att begå nya överträdelser – också kunna få en preventiv effekt på ett mer allmänt plan. Om det finns en överhängande och tydlig risk för att drabbas av ytterligare en sanktion,

utöver den straffrättsliga, om man missbrukar välfärdssystemen kan det förmå enskilda att bli noggrannare med vilka uppgifter som lämnas och att anmäla ändrade förhållanden när det finns en sådan skyldighet. Hur stor en sådan effekt skulle kunna bli beror mycket på hur systemet med bidragsspärr utformas. Exempelvis är det rimligt att anta att den som riskerar att inte få några förmåner eller stöd alls är mer benägen att göra rätt från början än den som bara riskerar att gå miste om möjligheten att få en förmån eller ett stöd som han eller hon egentligen behöver eller har för avsikt att ansöka om. Det kan också bli svårare att rekrytera målvakter om dessa riskerar att drabbas av en bidragsspärr även på det personliga planet. På samma sätt bör längden på den spärrtid som den enskilde riskerar att drabbas av, kunna ha en viss betydelse för vilka risker han eller hon är beredd att ta (se avsnitt 12.7.1).

Alternativ till att införa ett system med bidragsspärr

Som alltid i lagstiftningssammanhang bör alternativa åtgärder övervägas. Det allra enklaste hade varit att inte alls införa något system med bidragsspärr. Då blir det inte några extra kostnader eller någon ytterligare börda för den eller de aktörer som skulle administrera systemet. Enskilda skulle inte heller riskera någon annan sanktion än den straffrättsliga (eller en eventuell administrativ sanktionsavgift). Däremot uppnår man inte den önskvärda och förväntade positiva effekten i form av ett minskat antal bidragsbrott som en bidragsspärr skulle kunna ge. Man går också miste om den ytterligare reaktion från samhället som är påkallad inte minst beträffande den allvarigare bidragsbrottsligheten. Detsamma gäller den så viktiga signalen om att det inte är acceptabelt att missbruka förtroendet för och tilliten till de gemensamma välfärdssystemen.

Det framstår därför inte som något egentligt alternativ att inte göra något alls. Däremot kan man fundera över om det finns någon annan åtgärd för att motverka bidragsbrott än att införa ett system med bidragsspärr.

Ett alternativ skulle kunna vara att utgå från befintliga bestämmelser, i regelverk som styr välfärdssystem, som på något sätt innebär att förmåner och stöd kan dras in eller sättas ner och införa liknande regler för andra förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrotts-

lagen. Inom arbetslöshetsförsäkringen kan den som har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till en arbetslöshetskassa om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning fränkännas rätt till ersättning.⁵ Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får dras in eller sättas ner, under viss tid eller tills vidare, om den försäkrade eller den som annars får ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift.⁶ Sådan ersättning kan också dras in eller sättas ner vid fall av försummad uppgifts- eller anmälningsskyldighet.⁷ Inom studiestödsområdet kan bland annat underlåtenhet att betala tillbaka återkrävt studiestöd utgöra hinder mot att beviljas nytt studiemedel.⁸ På motsvarande sätt skulle det alltså kunna övervägas att föra in särskilda bestämmelser i fler förmåns- och stödregleringar med möjlighet att sätta ner eller dra in, helt eller delvis, en förmån eller ett stöd.

Tillämpningsområdet för nämnda, och liknande, bestämmelser är emellertid mer begränsat än vad en bidragsspärr är tänkt att ha. Syftet med bidragsspärren är också något annat än att bara förhindra att den som lämnat oriktiga uppgifter får ut mer pengar från välfärdssystemen. Spärren ska fungera som en slags grindvakt och förhindra att den som begått ett bidragsbrott under en tid kommer in i systemet igen. Den ska också på ett mer allmänt och bredare plan förhindra att det begås nya bidragsbrott. Det framstår därför inte som ett ändamålsenligt alternativ.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att göra en genomlysning av bestämmelser i befintliga regelverk som styr välfärdssystemen och av nya regelverk som tas fram. Syftet med en sådan översyn skulle vara att förhindra att det över huvud taget kan begås brott mot välfärdssystemen. I kapitel 8 har vi föreslagit åtgärder som kan bidra till mer robusta och enkla regelverk. I praktiken kommer det dock aldrig att vara möjligt att ta fram regelverk som förhindrar all brottslighet. För det första behöver det i regelgivningen göras avvägningar mellan att förhindra brott och myndigheternas serviceuppdrag. För det andra tenderar bidragsbrottsligheten att ändra karaktär. Det i sin tur kräver att regelverken kontinuerligt ses över. Det kommer därför alltid att

⁵ Se 46 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁶ Se 110 kap. 52 § första stycket 1 och 3 och andra stycket socialförsäkringsbalken.

⁷ Se 110 kap. 52 § första stycket 2 och 3 och andra stycket socialförsäkringsbalken.

⁸ Se 3 kap. 26 § studiestödslagen (1999:1395).

finnas personer som har för avsikt att missbruka välfärdssystemen och som också lyckas med detta.

Ytterligare en alternativ åtgärd skulle kunna vara att se till att beslutsunderlagen är korrekta från början och att kontrollmöjligheterna blir bättre. Det skulle nämligen kunna anföras som skäl emot ett system med bidragsspärr, att felaktiga utbetalningar i första hand bör förebyggas med hjälp av effektiva rutiner som säkerställer att korrekta belopp betalas ut. Ett sådant sätt kan vara att se till att utbetalningarna i första hand grundas på uppgifter som myndigheterna själva kan hämta in från andra än den som ansöker om eller tar emot en förmån eller ett stöd. Vi har tittat på vissa sådana möjligheter i kapitel 9. Med en utökad uppgiftsinhämtning kan det antas att förutsättningarna för ett korrekt beslutsunderlag från början och en effektiv kontroll blir bättre och att oriktiga uppgifter i högre grad än tidigare kan upptäckas innan förmånerna eller stöden betalas ut.

Även om myndigheternas möjligheter till korrekta beslutsunderlag och effektiva kontroller förbättras går det inte att helt förhindra bidragsbrott med sådana insatser. Myndigheterna kommer också i fortsättningen att i viss utsträckning behöva grunda sina beslut på uppgifter som den enskilde själv lämnat vid ansökan. Vissa förmåner och stöd är också utformade så att de betalas ut löpande tills den förmånsberättigade själv anmäler att förhållanden har ändrats på ett sådant sätt att det påverkar rätten till förmånen eller storleken på den. Det skulle visserligen kunna övervägas att ändra sådana löpande förmåner och stöd till att den enskilde återkommande får ansöka om dem men det skulle vara långt ifrån lämpligt i alla fall. Det skulle kräva mycket från många individer och innebära en omfattande hantering av ansökningar. En del krav för att få förmåner och stöd är till sin natur svårbedömda och svårkontrollerade, till exempel arbetsförmåga och hjälpbehov. Det kan även finnas uppgifter som inte går att kontrollera i efterhand därför att de inte finns registrerade någonstans, till exempel vid vilken tidpunkt en person lämnar eller återvänder till landet. Det är inte heller önskvärt att gå mot ett samhälle där alla ständigt är övervakade för att myndigheterna ska få tillgång till information om olika individers förehavanden.

Även med robusta och enkla regelverk, en ökad uppgiftsinhämtning och en utökad kontroll är det alltså inte möjligt att fullt ut komma åt problemet med oriktiga uppgifter och underlåtenhet att på föreskrivet sätt anmäla ändrade förhållanden som ligger till grund för

bidragsbrott. Det kommer fortfarande finnas överträdelser som behöver stävas.

Andra invändningar mot att införa ett system med bidragsspärr

En invändning som skulle kunna riktas mot att det införs ett system med bidragsspärr där den som gjort sig skyldig till ett bidragsbrott kan få en spärr mot utbetalningar, är att en sådan åtgärd i många fall skulle komma att sakna praktisk betydelse. Den enskilde kanske ändå inte skulle vara i behov av eller annars ta emot någon förmån eller något stöd från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen under den tid som han eller hon har en bidragsspärr. Spärren skulle i sådana fall kunna bli en mindre verksam åtgärd för att motverka bidragsbrott. För att säkerställa att bidragsspärren får en god effekt är det viktigt att den träffar tillräckligt brett. Även om den enskilde rent faktiskt inte skulle ha behov av någon förmån eller något stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, har det ändå blivit en tydlig markering från samhällets sida, om han eller hon får en bidragsspärr.

Det kan hävdas att bidragsspärren även sett ur det allmännas perspektiv riskerar att få begränsad effekt, eftersom det kan förväntas att endast ett begränsat antal personer räknat per år skulle kunna komma i fråga för en sådan spärr (se avsnitt 12.15). I dagsläget är det relativt få personer som årligen döms för bidragsbrott och med det system för administrativa sanktionsavgifter som vi föreslagit i delbetänkandet kommer det att bli ännu färre. Samtidigt bör förslaget om att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten medföra att en större andel av de misstänkta bidragsbrotten som anmäls också utreds och blir föremål för åtal och lagföring. Det handlar då framför allt om de något allvarligare bidragsbrotten eftersom det är sådana överträdelser som inte träffas av sanktionsavgiftssystemet som i fortsättningen kommer att anmälas som misstänkta bidragsbrott. Effekterna är svåra att bedöma på förhand och till stor del beroende av vilken utformning systemet med bidragsspärr får. Om det exempelvis skulle vara många förmåner och stöd som inte omfattas av systemet påverkar det hur många personer per år som kan tänkas få en spärr. I avsnitt 12.15 konstaterar vi att det uppskattade antalet bidragsspärrar som kommer att meddelas per år inte skiljer sig nämn-

värt från andra liknande särskilda rättsverkningar av brott, exempelvis antalet meddelade näringsförbud.

En annan invändning som kan göras mot att införa ett system med bidragsspärr är att det redan har vidtagits och kommer att vidtas ytterligare åtgärder på området som kan motverka bidragsbrott. Som vi redogjort för i kapitel 4 i delbetänkandet har det funnits en rad utredningar och myndighetsuppdrag där det föreslagits olika åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. En del förslag har också genomförts. Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgades i januari 2020 till att även omfatta vissa statliga stöd till enskilda som betalas ut eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. I samband med det höjdes maximistraffet för grovt bidragsbrott.⁹

Det finns också andra nu pågående utredningar som har olika uppdrag som mer eller mindre berör välfärdsområdet. Som exempel kan nämnas att en särskild utredare har fått i uppdrag av regeringen att undersöka hur det kan införas ett särskilt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag och andra juridiska personer.¹⁰ Den utredningens förslag, som ska redovisas senast den 1 april 2024, kan få betydelse för vilka förmåner och stöd som i framtiden kommer att omfattas av bidragsbrottslagen. Som ett komplement till den utredningen har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur vissa statliga myndigheter och organisationer säkerställer att deras utbetalningar av stöd till företag och andra juridiska personer är korrekta. Statskontoret ska senast den 7 december 2023 redovisa uppdraget till Regeringskansliet.¹¹ En annan särskild utredare har fått i uppdrag att – utöver att stärka stödet till tandvård för våldsutsatta – lämna förslag som bidrar till ökad kontroll över tandvårdssektorn för att komma till rätta med att oseriösa aktörer missbrukar det statliga tandvårdsstödet. Uppdraget i den delen ska redovisas senast den 30 november 2023.¹²

Ytterligare en utredare har nyligen haft i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter. I betänk-

⁹ *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, prop. 2018/19:132, Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU8 och Riksdagsskrivelse 2019/20:13.

¹⁰ *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*, dir. 2022:25.

¹¹ Regeringsbeslut 2022-12-08, Fi2022/03248, *Uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*.

¹² *Stärkt stöd till tandvård för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn*, dir. 2022:108.

andet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, SOU 2023:34, som överlämnades i juni 2023, föreslås bland annat att Bolagsverket får en tydligare kontrollerande roll för att förhindra fel i de register som verket för, att maxstraffet för den som är målvakt i en styrelse eller utser någon annan till detta höjs från ett år till två års fängelse, och att företagskapning kriminaliseras genom en ny straffbestämmelse.

Det finns också andra åtgärder än nämnda utredningsuppdrag som vidtas på området. Regeringen avser att inrätta en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten, som ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Utbetalningsmyndigheten ska även arbeta med granskning baserad på dataanalyser och urval från bland annat utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. Myndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2024.¹³ Det bedrivs också en hel del samverkan på området mellan berörda myndigheter och det har nyligen inrättats ett råd för korrekta utbetalningar vid Ekonomistyrningsverket.

I vårt delbetänkande har vi, som tidigare nämnts, bland annat föreslagit att det ska införas ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Systemet ska i första hand hanteras av de statliga myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, kommuner och arbetslöshetskassor. Vi har även föreslagit att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten och att förundersökningar där bedrivs under ledning av åklagare. Båda dessa reformer kommer, om de genomförs, vara genomgripande och kostnadskrävande. Det skulle då kunna hävdas att man bör avvakta dessa innan ytterligare åtgärder vidtas på området. Detta för att berörda aktörer ska kunna få tid att på ett ordnat sätt anpassa verksamheten och bygga upp en organisation för att möta de nya uppgifterna. I sådana fall kan också åtgärderna utvärderas för att behovet av ytterligare åtgärder ska kunna bedömas.

Som vi redan varit inne på kommer det att behöva vidtas en mängd olika åtgärder för att motverka bidragsbrott. En åtgärd är inte ensamt tillräcklig. Även om det redan har vidtagits en rad åtgärder och lämnats förslag om nya reformer behöver dessa åtgärder kompletteras av de skäl som anförts ovan om varför det behövs ett system med bidragsspärr. Bidragsspärren har, som också framgått, delvis ett annat syfte och kommer att träffa bredare än tidigare vidtagna och föreslagna

¹³ *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34.

åtgärder på området. Det förhållandet att det pågår arbete på annat håll bör alltså i sig inte utgöra hinder mot att det också införs ett system med bidragsspärr.

En fråga som man ändå måste ställa sig i sammanhanget är om det kan anses vara olämpligt att införa en bidragsspärr på den grunden att en sådan spärr skulle strida mot välfärdssystemens grundläggande syften. Motiven bakom välfärdssystemen är olika. Ett av dem är att förbättra för de sämst ställda. Det fullgörs genom olika riktade förmåner som till exempel ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag. En annan ambition är att minska inkomstspridningen mellan olika grupper i samhället. Att erbjuda skydd mot alltför stort inkomstbortfall i olika skeden av livet är ett annat mål för politiken, vilket åstadkoms genom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen. Några system har som syfte att fördela inkomster över livsrytmen, till exempel pensionssystemet. Motiven för välfärdssystemen kan alltså i allt väsentligt sägas handla om att säkerställa den enskildes försörjning.

En bidragsspärr skulle kunna slå hårt mot individer som redan befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation och som är beroende av bidrag från samhället för att klara sin försörjning och livsföring. De sämst ställda kan få det ännu sämre. Spärren kan också slå väldigt olika beroende på vilka förmåner och stöd som den enskilde behöver men går miste om på grund av spärren. Förmånssystemen är olika utformade och är inget som den enskilde kan påverka. En bidragsspärr skulle alltså på detta sätt kunna bidra till att öka klyftorna mellan olika grupper i samhället.

Det finns dock redan vissa regler i arbetslöshetsförsäkringen och i socialförsäkringen som i praktiken innebär att den enskilde under en viss tid kan bli utan försörjning. Det finns också grupper som inte kommer i åtnjutande av centrala delar av välfärdssystemen, till exempel därför att de inte har något arbete i Sverige. I vissa förmånssystem ställs det dessutom krav för att få rätt till ersättning, till exempel är vissa ersättningsnivåer beroende av tidigare förvärsinkomst. Att den enskilde då kan vara hänvisad till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) är en accepterad konsekvens i sammanhanget. Det förhållandet att en bidragsspärr skulle kunna innebära att en person under en viss tid skulle stå utanför aktuella välfärdssystem bör vara en konsekvens som står i rimlig proportion till handlingen. Helt orimliga resultat bör dock kunna mötas av en möjlighet till undantag i det enskilda fallet. Det kan också finnas anledning att helt undanta

ekonomiskt bistånd, och motsvarande ersättning till asylsökande, från de förmåner och stöd som träffas av en meddelad bidragsspärr.

Ett annat skäl som skulle kunna anföras mot ett system med bidragsspärr är att det skulle kunna verka avhållande för den enskilde att ansöka om eller ta emot förmåner och stöd som han eller hon har rätt till. Detta på grund av oro för att drabbas av en spärr om man omedvetet gör fel. Oron kan vara särskilt stor om det man riskerar upplevs som ingripande eller omfattande för den enskilde. Det ska dock framhållas att systemet med bidragsspärr ska gälla för den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott (av normalgraden och grovt brott, se avsnitt 12.5), det vill säga uppsåtligen har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som han eller hon varit skyldig att anmäla. Den som lämnat en oriktig uppgift av slarv eller av misstag kan visserligen få en sanktionsavgift enligt det förslag vi lämnat, men beslut om sanktionsavgift ska inte kunna läggas till grund för ett beslut om bidragsspärr.

Det bör införas ett system med bidragsspärr

Det finns alltså behov av att införa ett system med bidragsspärr på välfärdssystemens område, i första hand för att stävja den allvarigare bidragsbrottsligheten. Förslaget om ett administrativt sanktionssystem träffar mindre allvarliga överträdelser mot välfärdssystemen, däribland sådana överträdelser som inte är brottsliga.

För de mer allvarliga överträdelserna mot välfärdssystemen som inte träffas av systemet med administrativa sanktionsavgifter behöver det vidtas ytterligare åtgärder. Här handlar det främst om att förebygga brottslighet som är mer organiserad, systematisk, pågår under en längre tid, avser omfattande belopp, innebär stor skada för den gemensamma välfärden och statens finanser eller begås med hjälp av företag. Det är i huvudsak sådana överträdelser som i fortsättningen kommer att anmälas som bidragsbrott antingen på grund av beloppsgränsen eller på grund av särskilda skäl. Det är också sådana allvarigare bidragsbrott som framför allt bör aktualisera en bidragsspärr. Att en spärr även kan komma att meddelas för den som begått bidragsbrott som inte är så allvarliga återkommer vi till.

En straffrättslig sanktion för bidragsbrott ger en tydlig reaktion från samhällets sida om att det inte är acceptabelt att missbruka väl-

färdssystemen. Den hindrar emellertid inte den dömde från att begå nya brott mot eller på annat sätt utnyttja välfärden. Den dömde är dessutom fri att ansöka om och ta emot förmåner och stöd från det allmänna trots att han eller hon befunnits skyldig till ett bidragsbrott. En näringsidkare som har begått bidragsbrott i näringsverksamhet, exempelvis genom att ha brutit mot reglerna om assistansersättning eller tandvårdsstöd, kan fortsätta att missbruka andra välfärdssystem och ta emot andra förmåner och stöd, kanske för privata ändamål för att kompensera förlusten av inkomst från näringsverksamhet.

Den nuvarande ordningen, som innebär att en enskild efter att han eller hon lagförts för till exempel grov eller upprepad bidragsbrottslighet återigen kan få förmåner och stöd från välfärdssystemen, är stötande och inte ägnad att markera att samhället ser med allvar på bidragsbrott. En bidragsspärr är därför en logisk och rimlig följd av det missbruk som den enskilde genom sitt brott har gjort sig skyldig till gentemot välfärdssystemen. Risken för att drabbas av en spärr skulle kunna verka brottspreventivt och vara ytterligare ett verktyg i arbetet mot att förhindra bidragsbrott. I likhet med vad som gäller för andra förslag som vi lämnar i detta slutbetänkande kan ett system med bidragsspärr bidra till en normativ förändring, det vill säga att minska incitamenten att begå bidragsbrott.

Vad som framför allt hade kunnat tala emot att införa ett system med bidragsspärr är om det skulle slå oskäligt hårt mot redan utsatta grupper i samhället – personer som befinner sig i en socialt och ekonomiskt utsatt situation. Med det föreslagna systemet för administrativa sanktionsavgifter är det, som vi tidigare varit inne på, huvudsakligen allvarigare bidragsbrott som kommer att anmälas till brottsutredande myndighet och som i förlängningen kan leda till en bidragsspärr. De normalt sett mindre allvarliga överträdelserna kommer i stället att beläggas med sanktionsavgift. Som vi behandlar längre fram (se avsnitt 12.5) ska ett beslut om administrativ sanktionsavgift inte kunna läggas till grund för ett beslut om bidragsspärr. En spärr kommer inte heller att träffa ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det ska dessutom vara möjligt att i vissa särskilda fall undanta enstaka förmåner och stöd från en beslutad bidragsspärr (se avsnitt 12.9). Detta balanserar upp de nackdelar som kan finnas med ett system med bidragsspärr sett till bland annat enskildas möjligheter att försörja sig och ha en skälig tillvaro. Den som allvarligt har

missbrukat ett förtroende från samhället bör av princip inte kunna få några förmåner och stöd under en överskådlig tid.

Mot bakgrund av ovanstående talar övervägande skäl för att det bör införas ett system med bidragsspärr, i syfte att dels förhindra att den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott på nytt missbrukar välfärdssystemen eller annars tar del av förmåner och stöd från dem, dels förmå den som ansöker om eller tar emot en förmån eller ett stöd att bli noggrannare med vilka uppgifter som lämnas och, när så krävs, anmäla om förhållandena ändras. På så sätt kan bidragsbrotten minskas och välfärdssystemen värnas på sikt.

12.3 Vad systemet med bidragsspärr ska omfatta

Förslag: Systemet med bidragsspärr ska som utgångspunkt gälla samma förmåner och stöd som bidragsbrottslagen.

Skälen för förslaget

Bidragsbrottslagens tillämpning

Bidragsbrottslagen gäller enligt 1 § första stycket sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Lagen gäller också enligt andra stycket sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott. Påföljden är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, döms enligt 3 § för grovt bidragsbrott till fängelse,

lägst sex månader och högst sex år. Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms enligt 4 § första stycket för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet, risken för slutlig ekonomisk skada och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms enligt andra stycket inte till ansvar.

Bidragsbrottslagen bör vara utgångspunkten

Vi har, som nämnts, i delbetänkandet föreslagit att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. I det sammanhanget har vi konstaterat att bristerna när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar och beivra bidragsbrott inte är begränsade till någon förmån eller något stöd på området. Det har inte heller funnits anledning att peka ut några förmåner och stöd som särskilt skyddsvärda. Utgångspunkten för systemet med administrativa sanktionsavgifter är därför att det omfattar samma förmåner och stöd som, vid regelöverträdelse, kan medföra en straffrättslig sanktion enligt bidragsbrottslagen.

Bidragsspärr är ytterligare en sanktion utöver den straffrättsliga mot att någon har gjort sig skyldig till ett bidragsbrott. En naturlig och viktig utgångspunkt bör därför vara att sådana överträdelser som kan utgöra bidragsbrott också ska omfattas av systemet med bidragsspärr. Systemet bör alltså omfatta samma förmåner och stöd som kan bli föremål för brott enligt bidragsbrottslagen. Det administrativa sanktionssystemet och det straffrättsliga spåret för utredning av bidragsbrott är nära förknippade med varandra och två delar av ett samverkande system. Därför är det en klar fördel om de olika systemen bygger på samma grundförutsättningar, nämligen att de i allt väsentligt omfattar samma typer av förmåner och stöd.

I och för sig hade det kunnat övervägas att låta systemet med bidragsspärr, som har ett något vidare syfte än det administrativa sanktionssystemet, omfatta även andra typer av brott och klandervärda beteenden mot välfärdssystemen eller samhället i stort. Det får dock anses ligga utanför vårt uppdrag – som är att stärka arbetet med att

bekämpa bidragsbrott – att överväga en sådan vidare räckvidd av systemet med bidragsspärr.¹⁴

Fråga har uppkommit om ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen bör undantas från vad systemet med bidragsspärr omfattar. På det området finns det redan sanktioner som kan vidtas mot enskilda som lämnar felaktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden. Det är emellertid angeläget att bidragsbrott behandlas lika oavsett mot vilken förmån eller vilket stöd som brottet begåtts. Ett bidragsbrott mot arbetslöshetsersättningen bör generera samma typ av sanktion som ett bidragsbrott mot till exempel en förmån som administreras av Försäkringskassan. Det saknas därför skäl att helt undanta arbetslöshetsförsäkringen från vad systemet med bidragsspärr omfattar. Vi har inte heller i övrigt sett något behov av att begränsa bidragsspärrssystemets tillämpningsområde. Vi behandlar frågan om det finns skäl att begränsa vilka förmåner och stöd som kan träffas av en meddelad bidragsspärr längre fram (se avsnitt 12.6).

Mot denna bakgrund bör bidragsbrottslagens tillämpningsområde vara utgångspunkten för vad systemet med bidragsspärr ska omfatta. Följaktligen bör det gälla för sådana ekonomiska förmåner och stöd som anges i 1 § bidragsbrottslagen. Det innebär i förlängningen att om bidragsbrottslagen skulle utvidgas till att omfatta fler förmåner och stöd, till exempel fler stöd till företag, kommer även dessa att ingå i systemet med bidragsspärr om de inte särskilt undantas. Därmed skulle systemet kunna få ett bredare tillämpningsområde än det vi föreslår.

12.4 Vem som beslutar om bidragsspärr

12.4.1 Beslut bör fattas av allmän domstol

Förslag: Ett beslut om bidragsspärr ska normalt fattas av allmän domstol.

¹⁴ *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*, dir. 2021:39.

Skälen för förslaget

Beslut bör inte fattas av respektive aktör

Förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen beslutas i olika utsträckning av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa. I den mån det finns möjlighet att återkräva felaktigt utbetalade medel fattas även sådana beslut av den aktör som beslutar om rätten till förmånen eller stödet. Vi har också föreslagit att beslut om sanktionsavgift i det administrativa sanktionssystemet ska fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften avser.

Ett alternativ hade därför varit att ge de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna rätt att besluta om bidragsspärr. Det kan framstå som naturligt att alla beslut som på något sätt rör förmåner och stöd från välfärdssystemen fattas av samma organ. Eftersom sådana beslut i dagsläget är utspridda på olika myndigheter beroende på vilken förmån eller vilket stöd det handlar om, skulle också beslut om bidragsspärr kunna spridas ut på de olika aktörerna. Om det meddelas en bidragsspärr kan dessa aktörer dessutom komma att behöva fatta beslut om att pågående utbetalning ska stoppas eller vidta andra åtgärder för att förhindra att utbetalningar görs.

Det hade varit en given lösning att respektive aktör beslutar om bidragsspärr, om spärren skulle träffa enbart den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett. Vi föreslår emellertid att bidragsspärren ska få en bredare träffyta och träffa i stort sett alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (se avsnitt 12.6.1). Det är då inte lika naturligt att det ska vara den som beslutar om en förmån eller ett stöd som också beslutar om en spärr som sedan får verkningar för förmåner och stöd som administreras av andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Ett skäl som hade kunnat tala för att lägga beslut om bidragsspärr på de som beslutar om förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen är att dessa har specialistkompetens inom de ibland svåra och snåriga regelverk som styr förmånerna och stöden. Att det behövs sådan sakkunskap var en av de främsta anledningarna till att vi ansåg att beslut om sanktionsavgift skulle fattas av respektive aktör.¹⁵

¹⁵ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 433 f.

I fallet med bidragsspärr gör sig detta behov inte lika starkt gällande. Frågan om någon har lämnat en oriktig uppgift eller inte anmält ändrade förhållanden där en sådan skyldighet är föreskriven avgörs av allmän domstol i brottmålet (eller i händelse av strafföreläggande av åklagare) och är en grundläggande förutsättning för att någon ska dömas (eller meddelas strafföreläggande) för bidragsbrott. Beslutet om bidragsspärr ska vara en direkt följd av att någon har befunnits skyldig till bidragsbrott. Det beslutet ska inte grundas på någon ny prövning av om den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden där en sådan skyldighet är föreskriven. Prövningen av om det ska beslutas om en spärr kommer inte heller att kräva någon bedömning av om de grundläggande förutsättningarna för en förmån eller ett stöd är uppfyllda. I det skedet ska det inte heller vara möjligt att besluta om undantag för en viss förmån eller ett visst stöd, något som hade kunnat kräva sakkunskaper om förmånen eller stödet. Det är därför inte nödvändigt att frågan om bidragsspärr prövas av den som normalt beslutar om en förmån eller ett stöd.

Beslutsfattandet bör inte koncentreras till en förvaltningsmyndighet

Det finns en risk för att rättstillämpningen hade kunnat bli olikartad om beslutsfattandet i fråga om bidragsspärr lades på samtliga aktörer som beslutar om förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen. För att minska den risken hade man kunnat överväga att koncentrera beslutsfattandet till en särskilt utpekad myndighet bland de myndigheter som beslutar om aktuella förmåner och stöd. Det hade kunnat öka förutsebarheten i systemet om det var en enda myndighet som beslutar om alla bidragsspärrar oavsett mot vem eller vilka bidragsbrotten riktats och oberoende av vilken förmån eller vilket stöd brottet avsett. Om det är en myndighet i stället för flera som beslutar, minskar också risken för att det beslutas om flera spärrar avseende samma person.

Att lägga beslutsfattandet på en av de beslutande myndigheterna inger dock vissa betänkligheter. Det skulle kunna påverka förtroendet för den myndighet som utses eftersom den till skillnad från övriga skulle kunna uppfattas som bestraffande. Myndighetens roll skulle också kunna bli otydlig om den ska fortsätta att besluta om sina egna förmåner och stöd samtidigt som den ska sanktionera överträdelser

som begåtts mot förmåner och stöd både från den egna myndigheten och från andra. Det skulle också kunna rubba balansen mellan myndigheterna om det är en myndighet som beslutar om alla bidragsspärrar som gäller mot förmåner och stöd från de andra myndigheterna. Det är inte heller givet vilken myndighet som i så fall skulle utses att ensam besluta om alla bidragsspärrar. Detta särskilt då alla aktörer kommer få möjlighet att själva besluta om administrativa sanktionsavgifter.

Utbetalningsmyndigheten hade kunnat vara ett alternativ

Betänkligheterna med att koncentrera beslutsfattandet till någon av de beslutande myndigheterna hade kunnat övervinnas om det lades på Utbetalningsmyndigheten att besluta om alla bidragsspärrar. Den myndigheten ska inrättas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utbetalningsmyndigheten hade varit ett utomstående och oberoende beslutsorgan i den meningen att den i övrigt inte ska besluta om några förmåner och stöd, utan enbart administrera vissa utbetalningar och arbeta med granskning baserad på dataanalyser och urval från bland annat de utbetalningar som myndigheten gör.

Vi föreslår att det inrättas ett gemensamt register över beslutade bidragsspärrar och att det administreras av Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 12.13). Det hade varit en klar fördel om det är samma myndighet som beslutar om bidragsspärr som också för register över dem. Inte minst hade det minskat behovet av att överföra personuppgifter mellan olika aktörer, med den risk det kan innebära att uppgifterna sprids, förändras eller förvanskas. Den nya myndigheten kommer också när den är i gång med sin övriga verksamhet att ha utarbetade kontaktvägar med de myndigheter vars utbetalningar kommer att omfattas av systemet med transaktionskonto. Den infrastruktur som Utbetalningsmyndigheten kommer att behöva bygga upp skulle kunna utnyttjas för att lämna information till myndigheter som beslutar om förmåner och stöd om meddelade bidragsspärrar.

Utbetalningsmyndigheten ska dock inte inleda sin verksamhet förrän i januari 2024 och vara fullt utbyggd först tre år senare. Vi bedömer att det skulle krävas ytterligare tid innan ett så omfattande uppdrag som att hantera systemet med bidragsspärr skulle kunna

läggas på Utbetalningsmyndigheten. Det skulle behöva byggas upp en helt ny organisation med andra funktioner och en annan typ av bemanning och kompetens för den ärendehantering som skulle bli nödvändig med anledning av uppdraget att besluta om bidragsspärr.

Det är angeläget att systemet med bidragsspärr tas i drift så snart som möjligt och att det görs i nära anslutning till att systemet med sanktionsavgifter införs och ansvaret för att utreda bidragsbrott överflyttas till Ekobrottsmyndigheten. Tidsaspekten talar därför starkt emot att lägga uppgiften att besluta om bidragsspärr på Utbetalningsmyndigheten. Det gör också det förhållandet att myndigheten i övrigt inte kommer att fatta några beslut om förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

Allmän domstol bör utses till beslutsorgan

Samtliga ovan nämnda alternativ bygger på att bidragsspärren ses som en administrativ åtgärd. Likt sanktionsavgifterna skulle bidragsspärren då hanteras i en separat förvaltningsprocess där beslut normalt skulle fattas av en förvaltningsmyndighet och överklagas inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Beslutet om bidragsspärr skulle i så fall fattas först efter att frågan om ansvar för bidragsbrott är avgjord, på motsvarande sätt som gäller för till exempel körkortsåterkallelse. Även om bidragsspärren kan ses som en administrativ åtgärd som vidtas som en direkt följd av ett begånget brott, är det emellertid inte givet att frågan ska hanteras i ett förvaltningsförfarande.

Det finns mycket som talar för att beslut om bidragsspärr i stället ska utformas som en särskild rättsverkan av brott och då normalt handläggas i allmän domstol. Bidragsspärren är inte kopplad till förutsättningarna för utbetalning av sådana förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och kan därmed inte jämföras med till exempel återkrav. Spärren bygger på att någon har begått ett bidragsbrott. Skuldfrågan prövas av allmän domstol. Det skulle vara en klar fördel, inte minst av processekonomiska skäl, om frågan om bidragsspärr prövas i direkt anslutning till brottmålet. En sådan ordning skulle också ge ett snabbare beslut i spärrfrågan. Vi har i andra sammanhang framhållit vikten av en snabb reaktion för att förhindra nya brott. För den enskilde blir det mer förutsebart om reaktionen kommer tidsmässigt i nära samband med överträdelsen. Beslutas bidragsspärren i

samma förfarande som brottmålet blir det också tydligare att spärren är en konsekvens av ett brott och ger en tydlig signal om att det inte är acceptabelt att missbruka de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen.

Eftersom en bidragsspärr enligt vår bedömning är att jämställa med ett straff (se avsnitt 12.10.1) bör också höga krav ställas på rätts säkerheten, såsom rätt till effektivt rättsmedel och prövning inom skälig tid. Detta bör framför allt kunna tillgodoses om beslutsfattandet läggs på allmän domstol och frågan om bidragsspärr prövas inom ramen för brottmålsprocessen. Eftersom en spärr kan bli mycket ingripande för den enskilde är det lämpligt att en domstol beslutar om den. Det finns ingen risk att alternativet med allmän domstol skulle komma att stå i strid med förbudet mot dubbla förfaranden eftersom frågan om straffrättsligt ansvar och en bidragsspärr till följd av det prövas i ett förfarande. Möjligheten att det utvecklas en mer enhetlig praxis torde också öka om frågor om bidragsspärr prövas av domstol. Det är även en fördel att allmän domstol i detta sammanhang är ett oberoende och utomstående beslutsorgan. Allmän domstol, som gör påföljdsbestämningen, har också bäst förutsättningar för att bestämma en rimlig reaktion som står i proportion till bidragsbrottet. Det kan i sin tur bidra till att öka legitimiteten i systemet.

Något som skulle kunna tala emot att lägga beslut som bidragsspärr på allmän domstol är att dessa domstolar inte beslutar om förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Allmän domstol har inte heller den utredningsskyldighet som en förvaltningsmyndighet har och det skulle också kunna tynga brottmålsprocessen om det skulle behöva tas in utredning för att domstolen skulle kunna ta ställning i frågor som rör bidragsspärren. Det kan också vara svårt att skapa en ordning för att hantera invändningar som kommer i ett senare skede från den enskilde om att hans eller hennes förhållanden har ändrats på ett sådant sätt att spärren bör ändras i något avseende. I sådana fall skulle det kunna handla om en ganska omfattande prövning av den enskildes behov av till exempel stöd och hjälp, frågor som lämpligen bör ankomma på den aktör som normalt beslutar om en förmån eller ett stöd att hantera.

Problemet med att allmän domstol inte bör fatta beslut som rör rätten till en förmån eller ett stöd kan emellertid enligt vår bedömning lösas genom att prövningen i allmän domstol begränsas till att fastställa om det ska meddelas en bidragsspärr och i så fall under hur

lång tid spärren ska gälla. På så sätt skulle processen i allmän domstol bli mer stringent och innehålla färre bedömningsmoment. Något utrymme för bedömningar i det specifika fallet utifrån den enskildes hjälpbehov eller andra personliga förhållanden skulle alltså inte finnas i detta läge. Domstolen skulle i stället alltid besluta om en fullständig bidragsspärr och möjligheten till eventuella undantag skulle få prövas i annan ordning.

Mot denna bakgrund anser vi att bidragsspärren ska utformas som en särskild rättsverkan av brott och att beslut ska fattas av allmän domstol, med den begränsning som nyss nämnts. Hur processen i allmän domstol kommer att se ut behandlas i avsnitt 12.12. Att åklagare också under vissa förutsättningar ska besluta om bidragsspärr återkommer vi till i avsnitt 12.5.

12.4.2 En skyldighet att besluta om bidragsspärr

Förslag: En bidragsspärr ska alltid beslutas när det finns förutsättningarna för det.

Skälen för förslaget: Det kan övervägas om det bör överlåtas till de allmänna domstolarna att i det enskilda fallet bestämma om en bidragsspärr ska meddelas när förutsättningar för det är uppfyllda. Alternativet är att domstolarna ska vara skyldiga att fatta ett sådant beslut.

I likhet med vad vi anförde om det administrativa sanktions-systemet, bör det vid utformningen av ett system med bidragsspärr eftersträvas en enhetlighet och förutsebarhet. Detta särskilt eftersom bidragsspärren är att anse som ett straff i Europakonventionens¹⁶ mening (se avsnitt 12.10.1). Det bör vara tydligt för den enskilde vad han eller hon riskerar när det begås ett bidragsbrott och lika fall bör så långt som möjligt behandlas lika. Visserligen är det lättare att få till en mer enhetlig rättstillämpning när det är allmän domstol som beslutar om bidragsspärr, än vad fallet hade varit om det var upp till enskilda myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor att avgöra

¹⁶ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen gäller sedan 1994 som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

om det skulle beslutas om en spärr. Om systemet ska få avsedd effekt är det emellertid viktigt att det alltid beslutas om bidragsspärr när det finns förutsättningar för det.

För många andra typer av rättsverkningar av brott ställs det krav på att det ska beslutas om en åtgärd när vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Så föreskrivs det till exempel att avgift till brottsofferfonden ska åläggas den som döms för ett eller flera brott, om svårare straff än penningböter ingår i straffskalan för något av brotten.¹⁷ Ett annat exempel är näringsförbud som ska meddelas den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.¹⁸ Utbyte av ett brott enligt brottsbalken ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Även i andra fall ska utbyte av brottslig verksamhet förklaras förverkat.¹⁹ Ett företag ska åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av en viss verksamhet.²⁰

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att det ska vara en skyldighet för allmän domstol att besluta om bidragsspärr. En sådan spärr ska följaktligen alltid beslutas om förutsättningarna för det är uppfyllda. Även åklagare bör vara skyldig att låta ett strafföreläggande omfatta ett beslut om bidragsspärr, om förutsättningarna för det är uppfyllda (se avsnitt 12.5).

12.5 Vem som ska få en bidragsspärr

Förslag: Den som har gjort sig skyldig till ett bidragsbrott, av så kallad normalgraden, eller grovt bidragsbrott ska meddelas en bidragsspärr.

¹⁷ 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond.

¹⁸ 4 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

¹⁹ 36 kap. 1 och 1 b §§ brottsbalken.

²⁰ 36 kap. 7 § brottsbalken.

Skälen för förslaget

Ansvar för bidragsbrott bör vara en förutsättning för bidragsspärr

Vi har föreslagit att systemet med bidragsspärr ska omfatta samma förmåner och stöd som bidragsbrottslagen. En utgångspunkt är att sådana överträdelser som kan utgöra brott enligt den lagen också ska omfattas av systemet med bidragsspärr. Det är därför naturligt att det är den som har gjort sig skyldig till ett sådant brott som omfattas av bidragsbrottslagen som bör kunna komma i fråga för en bidragsspärr. Eftersom bidragsspärren enligt vår bedömning är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening är det viktigt att det är tydligt avgränsat vilka brott som kan leda till en spärr. Den enskilde måste kunna förutse vilken sanktion han eller hon riskerar när det begås ett brott. Av denna anledning är det nödvändigt att knyta bidragsspärren till ett eller flera specifika straffstadganden. Vi föreslår därför att bidragsspärr ska kunna åläggas den som begått ett bidragsbrott, med den begränsning som framgår nedan.

Med att någon har gjort sig skyldig till bidragsbrott bör även kunna innefatta till exempel den som har gjort sig skyldig till medhjälp till någon annans bidragsbrott. I sådana fall har ju han eller hon per definition begått ett bidragsbrott, även om det inte har varit i egenskap av huvudman. Många gånger kan ett agerande som lett till ett medhjälpsbrott anses lika klandervärt som ett huvudmannaskapsbrott. Dessutom krävs alltid att gärningsmannen har haft uppsåt (eller i förekommande fall varit grovt oaktsam) till sitt eget agerande.

Det kan givetvis begås andra brott mot välfärdssystemen som inte rubriceras som ett bidragsbrott. Så kan exempelvis brottet urkundsförfalskning ha begåtts i syfte att orättmätigt tillskansa sig medel från det allmänna. Det kan också begås brott mot förmåner och stöd som inte omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde, till exempel bidrag som betalas ut till bolag och föreningar. Bedrägeribrott som begås mot privatpersoner, till exempel äldre eller personer med funktionsnedsättning, kan sett utifrån det allmännas rättsmedvetande, anses som minst lika allvarliga som bedrägerier mot staten (som bidragsbrott är). Det ligger dock utanför vårt uppdrag att föreslå att en bidragsspärr ska kunna meddelas även för den som begått andra brott än brott enligt bidragsbrottslagen.²¹ Detta utesluter dock inte att det

²¹ Av våra kommittédirektiv framgår inte att vi ska utreda frågan om bidragsspärr men uppdraget tar generell sikt på åtgärder mot bidragsbrott, se dir. 2021:39.

i ett senare skede skulle kunna läggas till andra brott för vilka bidragsspärr kan aktualiseras. Det kan till och med finnas anledning att några år efter ikraftträdandet utvärdera systemet med bidragsspärr. Om en sådan utvärdering visar att systemet fungerar tillfredsställande bör det kunna övervägas om systemet ska utvidgas till att även omfatta annan brottslighet, till exempel sådan som riktar sig mot välfärdssystemen men som inte omfattas av bidragsbrottslagen.

Gäller endast fysiska personer

Eftersom det endast är fysiska personer som kan begå brott och dömas för brott är det alltså enbart fysiska personer som bör kunna bli aktuella för en bidragsspärr. Det gäller oavsett om bidragsbrottet begåtts i egenskap av privatperson eller som ställföreträdare för en näringsverksamhet.

När det kommer till brott i näringsverksamhet är det enbart den som kan göras straffrättsligt ansvarig för brott som kan dömas för bidragsbrott. Vem som i det enskilda fallet kan göras ansvarig för ett bidragsbrott som begåtts i näringsverksamhet avgörs i den straffrättsliga processen utifrån vem som kan anses ha lämnat den oriktiga uppgiften eller inte anmält det ändrade förhållandet där det har funnits en sådan skyldighet. Skuldfrågan bör inte kunna bli föremål för förnyad prövning i samband med beslutet om bidragsspärr. Utgångspunkten för prövningen i det enskilda fallet av om en person kan åläggas en bidragsspärr för brott begånget i näringsverksamhet, bör vara om han eller hon har befunnits skyldig till bidragsbrott.

Det bör inte krävas att frågan om bidragsbrott har avgjorts slutligt

Vi föreslår att allmän domstol ska besluta om bidragsspärr. Det är då rimligt att allmän domstol kan besluta om bidragsspärr i anslutning till att frågan om straffrättsligt ansvar för bidragsbrott prövas. Ett beslut om bidragsspärr ska komma som en direkt följd av att någon döms för bidragsbrott. Någon ytterligare utredning – utöver den som finns i brottmålet – ska inte behövas. Inte minst av processekonomiska skäl är det därför lämpligt att frågan om ansvar för bidragsbrott och frågan om bidragsspärr prövas i ett sammanhang.

Det ligger också i den enskildes intresse att alla frågor som rör bidragsbrottet tas upp i ett sammanhang och också, efter överklagan, kan bli föremål för en gemensam överprövning. Om samtliga sanktioner som den enskilde kan drabbas av till följd av ett begånget bidragsbrott, det vill säga både en straffrättslig påföljd och en bidragsspärr, beslutas samtidigt ökar också förutsättningarna för att kunna fastställa en samlad rimlig sanktion. Även om avsikten enligt oss inte är att bidragsspärren generellt ska påverka till exempel längden på ett fängelsestraff bör viss hänsyn till den straffrättsliga påföljden kunna tas vid bedömningen av spärrtidens längd, så att sanktionerna sammantaget inte blir oproportionerlig i förhållande till gärningen.

Av dessa anledningar bör det inte uppställas något krav på att frågan om ansvar för bidragsbrott ska vara slutligt avgjord genom en dom som fått laga kraft när frågan om bidragsspärr aktualiseras. Det bör vara tillräckligt att domstolen på det i brottmålet föreliggande materialet kommit till slutsatsen att någon har gjort sig skyldig till brott.

Den som döms för bidragsbrott som bedöms som ringa och vårdslöst bidragsbrott bör inte kunna få en bidragsspärr

Som vi tidigare konstaterat bör bidragsspärr främst komma i fråga för den mer allvarigare bidragsbrottsligheten. Sådana överträdelser mot välfärdssystemen kommer normalt inte att omfattas av det föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter. När det systemet införs kommer det i första hand vara sådana överträdelser som bedöms som grova bidragsbrott eller som överstiger ett halvt prisbasbelopp, som anmäls till brottsutredande myndighet och som utreds som misstänkta brott i det straffrättsliga spåret. Därutöver kommer misstänkta bidragsbrott anmälas på grund av att det finns särskilda skäl att göra en sådan anmälan.

I och med begränsningen av vilka överträdelser som i fortsättningen, efter att sanktionsavgiftssystemet införts, ska eller får anmälas som misstänkta bidragsbrott har vi också avgränsat vilka överträdelser som kan leda till fällande domar för bidragsbrott och därmed till en bidragsspärr. I normalfallet kommer det vara de som begått de något mer allvarigare överträdelserna mot välfärdssystemen som blir aktuella för en spärr.

Det förhållandet att det finns begränsningar i vad som ska anmälas som misstänkt bidragsbrott behöver emellertid inte innebära att en-

skilda enbart kommer att dömas för allvarigare bidragsbrott. Anmälan kan exempelvis vara mer omfattande än vad åklagare anser sig kunna utreda och väcka åtal för. Ett åtal kan också vara mer omfattande än vad domstolen dömer den enskilde för. Vissa gärningar kanske inte anses objektivt styrkta eller att vederbörligt uppsåt eller tillräcklig grad av oaktsamhet saknas i någon eller några delar. Gärningar som omfattas av en anmälan eller ett åtal kan också bli föremål för preskription. Åklagare och domstol kan även göra en annan bedömning av brottets allvar och rubricering än den anmälaren gjort.

Det kan därför inte uteslutas att enskilda efter att sanktionsavgiftssystemet införts döms för brott som inte är så allvarliga och som kanske hade kunnat leda till en sanktionsavgift. De begränsningar av vilka överträdelse mot välfärdssystemen som i fortsättningen ska anmälas som bidragsbrott är därför inte tillräckliga för att avgränsa vilka bidragsbrott som är så allvarliga att de ska kunna leda till en bidragsspärr.

Eftersom bidragsspärren enligt vår bedömning är att jämställa med ett straff är det viktigt att sanktionen står i rimlig proportion till den gärning som den enskilde har begått. Det är då inte rimligt att den som till exempel vid ett enstaka tillfälle har fått en felaktig utbetalning med ett lågt belopp ska kunna spärras från alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (med undantag för visst bistånd, se avsnitt 12.6.2. och 12.6.3) under så lång tid som det kan bli fråga om (angående spärrtidens längd, se avsnitt 12.7.1). Detsamma gäller för den som varit vårdslös med vilka uppgifter han eller hon lämnat eller inte lämnat. Det skulle kunna bli orimligt hårt med en bidragsspärr för den som begått en gärning som inte bedöms som alltför straffvärd.

För att undvika helt orimliga resultat bör bidragsspärren inte kunna ådömas den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott som bedöms som ringa eller till vårdslöst bidragsbrott. Dessa brottsrubriceringar innehåller normalt sett inte så klandervärda beteenden eller allvarliga överträdelse att behovet av bidragsspärr gör sig särskilt starkt gällande. Bidragsspärr bör följaktligen komma i fråga endast för den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott. Det bidrar till ett tydligare och mer enhetligt system om bidragsspärren på ett sådant sätt kopplas till vissa, svårare brottsrubriceringar, i stället för att det ska göras en bedömning i den enskilda fallet av hur allvarlig gärningen har varit.

Om det administrativa sanktionsavgiftssystemet inte införs bör enligt vår bedömning systemet med bidragsspärr införas ändå. Det

finns inget skäl som talar emot en sådan lösning. Snarare finns det mot bakgrund av vad som anförts ovan om behovet av ett system med bidragsspärr (se avsnitt 12.2) starka skäl som talar för att ensamt införa systemet med bidragsspärr. I nuläget saknas det en reaktion mot den som begått bidragsbrott när det gäller att hindra nya utbetalningar från välfärdssystemen och den straffrättsliga sanktion som finns hindrar inte den enskilde från att på nytt angripa systemen.

Om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs kan det emellertid finnas anledning att justera utformningen av bidragsspärrssystemet något. Ett alternativ skulle då kunna vara att införa någon slags beloppsgräns eller kvalifikationsgrund för vilka bidragsbrott av normalgraden som ska kunna leda till en bidragsspärr. Att bidragsbrott som bedöms som ringa och vårdslösa bidragsbrott inte ska kunna leda till en spärr men att grova brott ska göra det, är givet mot bakgrund av att bidragsspärren främst är avsedd för de något mer allvarigare bidragsbrotten. För att systemet med bidragsspärr ska få avsedd effekt och ge en tydlig signal om att det inte är acceptabelt att begå brott mot välfärdssystemen bedömer vi att alla bidragsbrott av normalgraden bör kunna leda till en bidragsspärr. Däremot bör den tid under vilken bidragsspärren kan pågå justeras neråt om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs. Vi återkommer i avsnitt 12.7.1 till var minimitiden för bidragsspärr i så fall bör sättas. I avsnitt 12.15 bedömer vi effekterna av bidragsspärrssystemet om det administrativa sanktionsavgiftssystemet inte införs.

Den som får ett strafföreläggande bör också kunna få en bidragsspärr

En fråga som uppkommit är om den som får ett strafföreläggande för bidragsbrott också bör kunna åläggas en bidragsspärr. En farhåga är annars att enskilda väljer att erkänna brott och godkänna ett utfärdat strafföreläggande enbart av den anledningen att han eller hon vill slippa undan en bidragsspärr. Det skulle kunna motverka systemets likformighet och påverka dess styrande effekt.

De grundläggande förutsättningarna för att utfärda ett strafföreläggande anges i 48 kap. rättegångsbalken. Av dessa följer att fråga om ansvar för brott får upptas av åklagare genom strafföreläggande. Det innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får

godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Under särskilda förutsättningar får ett strafföreläggande även avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter.²²

I de fall där strafföreläggande med villkorlig dom kan bli aktuellt gäller sedan den 1 januari 2023 att det ska vara sannolikt att rätten skulle döma till en sådan påföljd för att åklagaren ska få besluta om strafföreläggande med påföljden villkorlig dom eller villkorlig dom och böter. Dessförinnan gällde ett starkare krav, nämligen att det skulle vara uppenbart att rätten skulle välja villkorlig dom. Skälet till ändringen var att strafföreläggandeinstitutet skulle bli ett mer effektivt sätt att lagföra lindriga brott på. Systemet skulle i större utsträckning utgöra ett alternativ till lagföring i domstol.²³

Strafföreläggande får inte utfärdas om det inte finns förutsättningar för allmänt åtal. Ansvarsfrågan måste vara klarlagd för att strafföreläggande ska få utfärdas. Det innebär att det inte får finnas någon osäkerhet om den misstänktes skuld för att kunna utfärda ett strafföreläggande. Den misstänkte behöver visserligen inte uttryckligen erkänna gärningen, men bör vidgå de faktiska omständigheterna. Ett blankt förnekande utgör dock inte ett hinder mot strafföreläggande, om bevismaterialet är sådant att åklagare kan utgå från att en domstolsprövning skulle leda till en fällande dom. Alternativet till att utfärda ett strafföreläggande ska vara att väcka åtal på samma förundersökningsmaterial. Om ett strafföreläggande bestrids måste åklagaren i princip alltid väcka åtal.²⁴ Även om bestämmelserna om strafföreläggande inte är tvingande bör åklagaren utfärda strafföreläggande för den misstänkte om det finns förutsättningar för det.²⁵ Ett godkänt strafföreläggande gäller som en dom som fått laga kraft.²⁶

Av 48 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken framgår att om ett brott är förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, ska också en sådan särskild rättsverkan omfattas av ett strafföreläggande. Om ett brott är förenat med företagsbot ska, enligt fjärde stycket i den paragrafen, boten också föreläggas genom strafföreläggande som den misstänkte får godkänna.

²² 48 kap. 1, 2 och 4 §§ rättegångsbalken.

²³ *Snabbare lagföring av brott*, prop. 2021/22:279, s. 62.

²⁴ Se bland annat Åklagarmyndigheten, 2023, *Strafföreläggande*, Rättslig vägledning 2023:2, januari 2023, s. 12.

²⁵ 1 § strafföreläggandekungörelsen 1970:60.

²⁶ 48 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken.

Möjligheten att ålägga företagsbot genom strafföreläggande infördes 2006 i syfte att förenkla hanteringen av företagsbot.²⁷ Ett strafföreläggande som avser brott enligt skattebrottslagen ska, enligt 9 § lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, om förutsättningarna för det är uppfyllda omfatta även skattetillägg.

En utgångspunkt för systemet med bidragsspärr är att det ska vara enkelt, tydligt och effektivt. Det ska vara en sanktion mot den som begått bidragsbrott och därigenom missbrukat välfärdssystemen. För att uppnå detta är det naturligt att inte lämna förslag som motverkar en enkel hantering av bidragsbrott. Systemet med bidragsspärr är främst avsett för den allvarligare bidragsbrottsligheten som inte träffas av systemet med administrativa sanktionsavgifter. Det kan dock inte uteslutas att det även sedan det sistnämnda systemet införts kan bli aktuellt för åklagare att besluta om strafföreläggande för de överträdelser som i fortsättningen kommer att anmälas som misstänkta bidragsbrott. Detta gäller inte minst då strafföreläggande numera i större utsträckning ska kunna användas vid villkorlig dom och böter som påföljd.

Det förhållandet att det i ett enskilt fall skulle kunna bli aktuellt med en bidragsspärr – därför att den misstänkte anses skyldig till ett bidragsbrott – bör inte utgöra hinder mot att åklagare utfärdar strafföreläggande om förutsättningarna i övrigt för det är uppfyllda. Det bör inte heller leda till att enskilda hamnar i en sämre position om åklagare väljer att väcka åtal i stället för att utfärda ett strafföreläggande. Den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott som kan ge en bidragsspärr bör inte kunna undkomma en sådan genom att välja att erkänna gärningen och godkänna ett strafföreläggande. Likformigheten i systemet talar starkt för att den som får ett strafföreläggande avseende ett sådant brott som kan bli föremål för bidragsspärr, också bör kunna föreläggas en sådan spärr. I samma riktning talar det förhållandet att andra särskilda rättsverkningar av brott, såsom förverkande, avgift till brottsofferfonden och företagsbot, kan omfattas av ett strafföreläggande.

En invändning som kan göras mot möjligheten att ålägga en bidragsspärr genom ett strafföreläggande, och som också framfördes som argument mot att kunna strafförelägga företagsbot²⁸, är att det inte kommer att ha utbildats någon fast domstolspraxis på området

²⁷ *Företagsbot*, prop. 2005/06:59, s. 51.

²⁸ Prop. 2005/06:59, s. 51.

som kan underlätta åklagarens bedömning. Den bedömning som ska göras vid ett beslut om bidragsspärr – förutom att någon har gjort sig skyldig till ett bidragsbrott – är begränsad till hur lång spärrtiden ska vara i det enskilda fallet. Bidragsspärren torde regelmässigt kunna utmätas enligt tämligen schablonmässiga grunder där gärningens objektiva karaktär står i centrum. Till det kommer möjligheten att inom åklagarväsendet utfärda allmänna råd och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning. Skälen för att kunna ålägga en bidragsspärr genom strafföreläggande får därför anses väga tyngre. Att en bidragsspärr skulle kunna beslutas genom ett strafföreläggande i stället för efter en prövning i domstol medför ingen skillnad när det gäller ansvarsfrågan i övrigt. Den enskilde bör under alla förhållanden ha befunnits skyldig till bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott.

Sammanfattningsvis bör bidragsspärr kunna ådömas även den som blir föremål för strafföreläggande, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Av vårt förslag i delbetänkandet om att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska överflyttas till Ekobrottsmyndigheten följer att det – om förslaget genomförs – är åklagare vid den myndigheten som kommer utfärda strafföreläggande med bidragsspärr.

Eftersom allmän domstol ska vara skyldig att besluta om bidragsspärr bör också åklagare vara skyldig att förelägga en bidragsspärr i samband med att han eller hon utfärdar ett strafföreläggande avseende sådana brott som kan bli föremål för bidragsspärr. När så görs ska åklagare alltså, på samma sätt som allmän domstol, bestämma en tid för vilken bidragsspärren ska gälla. Tiden bör framgå av föreläggandet. I övrigt bör reglerna i 48 kap. rättegångsbalken, om exempelvis vad ett strafföreläggande ska innehålla och hur ett sådant godkänns, tillämpas på förfarandet.

Ett beslut om sanktionsavgift bör inte kunna leda till en bidragsspärr

En fråga i sammanhanget är om ett beslut om sanktionsavgift enligt den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område bör kunna leda till en bidragsspärr.

Utgångspunkten är, som nämnts, att bidragsspärren ska vara en konsekvens av ett brott. Det är mot den bakgrunden som vi föreslagit att den som befunnits skyldig till vissa bidragsbrott ska åläggas

en bidragsspärr. Här handlar det alltså om personer som av domstol (eller åklagare) har bedömts haft uppsåt att tillskansa sig förmåner och stöd de inte har rätt till. De har haft en avsikt att få felaktiga utbetalningar, eller åtminstone varit likgiltiga inför att de uppgifter de lämnar kan orsaka felaktiga utbetalningar. Detsamma gäller om de underlåter att anmäla när förhållandena ändrats så att det påverkar rätten till eller storleken på en förmån eller ett stöd, om det finns en sådan anmälningsskyldighet. För beslut om sanktionsavgift ska det emellertid inte krävas att någon har gjort sig skyldig till brott. En sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har agerat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Det ska – för att få en sanktionsavgift – räcka med att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som han eller hon varit skyldig att anmäla, om det har lett till eller hade kunnat leda till en felaktig utbetalning. Rena förbiseenden och slarv kan alltså ge upphov till en sanktionsavgift men inte till att någon döms för bidragsbrott.

Systemet med administrativa sanktionsavgifter är utformat för att träffa de mindre allvarliga överträdelserna mot välfärdssystemen. De överträdelser som kommer att beivras med en sanktionsavgift kommer följaktligen inte vara så allvarliga att det kan anses påkallat med en bidragsspärr som sanktion mot dessa.

Det skulle även vara märkligt med en ordning där en bidragsspärr i vissa fall skulle grundas på en brottmålsdom (eller ett strafföreläggande) med den utredning och prövning som ligger bakom det (det straffrättsliga spåret) medan det i andra fall skulle vara tillräckligt med en konstaterad oriktig uppgift eller underlåten anmälningsskyldighet (det administrativa spåret). Dessutom skulle det kräva två olika processordningar. Detta eftersom frågan om någon har gjort sig skyldig till en överträdelse mot ett välfärdssystem – som skulle kunna ligga till grund för en bidragsspärr – redan är avgjord i och med att en beslutande aktör utfärdar en administrativ sanktionsavgift medan så inte är fallet när ett åtal för bidragsbrott prövas av allmän domstol. Att ha två parallella system, med skilda processer, skulle strida mot vår tanke om att systemet med bidragsspärr ska vara enkelt och tydligt. Beslut om sanktionsavgift bör mot denna bakgrund inte kunna leda till en bidragsspärr.

Om någon agerat så att han eller hon vid upprepade tillfällen (som varit betydande till antalet eller sammantaget avsett ett betydande

belopp) har fått felaktiga utbetalningar till sig eller om någon trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelser, skulle det däremot kunna utgöra särskilda skäl för att göra en anmälan om misstänkt bidragsbrott i stället för att besluta om en ny sanktionsavgift. På så sätt kan personen ändå komma att bli aktuell för en bidragsspärr om han eller hon senare döms – eller meddelas ett strafföreläggande – för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott.

12.6 Vad en beslutad bidragsspärr ska träffa

12.6.1 En bidragsspärr ska träffa i princip alla förmåner och stöd

Förslag: En beslutad bidragsspärr ska gälla för i stort sett alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen.

Skälen för förslaget

Olika alternativ på vad en bidragsspärr skulle kunna träffa

För att systemet med bidragsspärr ska bli ändamålsenligt och effektivt bör det så långt som möjligt ges en generell utformning. Ett renodlat system med få undantag och specialregleringar blir tydligt och överblickbart för den som kan komma att drabbas av det och enkelt för den som ska tillämpa det. Frågan är då vad en beslutad bidragsspärr i ett sådant system ska träffa för förmåner och stöd. Innebörden av en bidragsspärr är, som nämnts tidigare, att den som meddelas en spärr under spärrtiden ska vara förhindrad att få ut medel från det allmänna. Hur mycket enskilda förhindras att få på grund av spärren kan få olika stor betydelse för de som drabbas. Samtidigt får den faktiska innebörden av en beslutad bidragsspärr stor betydelse för allmänhetens förtroende för och acceptans av systemet.

I SOU 2008:100 föreslogs att den som hade meddelats en bidragsspärr inte skulle ha rätt till den förmån som bidragsbrottet avsett, även om en sådan rätt skulle finnas enligt den författning som reglerar förmånen. Om någon hade begått bidragsbrott avseende flera förmåner kunde det medföra att den dömde spärrades från en eller flera av dessa förmåner.²⁹

²⁹ *Bidragsspärr*, SOU 2008:100, s. 240.

Som vi ser det finns det olika tänkbara alternativ för vad en bidragsspärr skulle kunna träffa. Nedan följer en beskrivning av dessa alternativ och vad som talar för respektive mot dem. Därefter gör vi en sammantagen bedömning av de olika alternativen, ställda mot varandra, som landar i att bidragsspärren bör ges en så bred träffyta som möjligt.

Alternativet med enskilda förmåner och stöd

Ett alternativ skulle kunna vara att, i likhet med vad den tidigare utredningen föreslog, låta bidragsspärr träffa den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett. Den enskilde har då under spärrtiden inte rätt till den förmån eller det stöd som han eller hon dömts för att felaktigt ha fått utbetalat till sig (eller där det funnits en risk för en sådan utbetalning). Spärren skulle emellertid inte hindra att den enskilde får ut någon annan förmån eller något annat stöd från den aktuella myndigheten eller en förmån eller ett stöd som beslutas av en annan myndighet. Om någon gjort sig skyldig till bidragsbrott avseende exempelvis assistansersättningen skulle den dömda fortfarande kunna få till exempel barnbidrag, föräldrapenning, sjukpenning och studiestöd.

Det finns flera exempel från andra områden där förbud gäller specifikt för det objekt som förbudet avser skydda. Det gäller inte minst för kontaktförbud som i grunden innebär ett förbud mot att ta kontakt med en specifik person.³⁰ Tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek gäller för en butik, en badanläggning eller ett bibliotek och inte för till exempel ett helt köpcentrum.³¹ De förbud som finns i plan- och bygglagen (2010:900)³² gäller för en byggnad eller ett byggnadsverk, ett arbete eller en åtgärd. I miljöbalken finns det möjlighet att förbjuda en tillståndsgiven verksamhet i samband med att ett tillstånd, en dispens eller ett godkännande återkallas.³³ Återkallelse av andra tillstånd och dispenser innebär i realiteten

³⁰ 1–2 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud.

³¹ *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*, prop. 2020/21:52, s. 99.

³² Se till exempel förbud mot förvanskning enligt 8 kap. 13 §, förbud mot fortsatt arbete eller åtgärd enligt 11 kap. 30–32 §§ och förbud mot att använda ett byggnadsverk enligt 11 kap.

³³ § plan- och bygglagen (2010:900).

³³ Se 24 kap. 3 § miljöbalken.

ett förbud mot att fortsätta driva den specifika verksamheten som tillståndet eller licensen avsett.³⁴

Något som skulle kunna tala för att låta bidragsspärren träffa enbart den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett är att det skulle bli enkelt, tydligt och förutsebart. Det blir en renare konsekvens av ett specifikt bidragsbrott. I de allra flesta fall skulle det också uppfattas som en rimlig reaktion på bidragsbrottet – att man under en tid inte kan få samma förmån eller stöd som man fuskat med. Den enskilde utesluts inte från andra förmåner och stöd och riskerar inte att bli utan sådana förmåner och stöd som inte fanns när brottet begicks. Under förutsättning att spärrtiden inte är allt för lång framstår det också som en proportionerlig åtgärd i förhållande till överträdelserna, att bli utan den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett.

Vad som talar emot att låta bidragsspärr enbart träffa en viss förmån eller ett visst stöd är främst att det skulle öka risken för bidragshopping, det vill säga att någon oegentligt utnyttjar flera olika typer av förmåner och stöd inom välfärdssystemen. För den som inte kan få en specifik förmån eller ett specifikt stöd kan det vara lockande att vända sig mot andra välfärdssystem och på kanske oriktiga grunder tillskansa sig andra förmåner och stöd för att dryga ut kassan. En bidragsspärr som ska förhindra ytterligare missbruk av en förmån eller ett stöd kan leda till angrepp på andra förmåns- och stödsystem.

Ett system med en bidragsspärr som enbart gällde för en förmån eller ett stöd skulle också kunna slå olika hårt beroende på vilken konstruktion förmånen eller stödet har och vilka krav som ställs på den enskilde för att ha rätt till förmånen eller stödet. Förmåner och stöd betalas även ut med olika stora belopp och med olika tidsintervall. Detta är inget som den enskilde kan påverka men det kan få väldigt olika konsekvenser beroende på vilken förmån eller vilket stöd som den enskilde spärras ifrån. I vissa fall skulle det inte bli någon större förlust för den enskilde att gå miste om en förmån eller ett stöd eftersom han eller hon ändå kan komma i åtnjutande av en annan förmån eller ett annat stöd som fyller samma funktion. I andra fall skulle det inte finnas några sådana motsvarande förmåner eller stöd att söka.

Ett annat skäl som skulle kunna tala emot att låta bidragsspärren enbart gälla för den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett

³⁴ Exempelvis spellicens enligt spellagen (2018:1138), tillstånd att inneha skjutvapen eller att föra in skjutvapen till Sverige, inneha ammunition eller ljuddämpare, driva handel med skjutvapen eller låna skjutvapen enligt vapenlagen (1996:67) och tillstånd att bedriva nationell högspecialiserad vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

är att en sådan spärr kan få begränsad effekt för den enskilde. Har bidragsbrottet bestått i att han eller hon lämnat felaktiga uppgifter som påverkat rätten till förmånen eller stödet, exempelvis genom att överdriva sitt hjälpbehov, kommer han eller hon ändå inte att få den aktuella förmånen eller stödet när de riktiga förhållandena blir kända. Det finns också inom vissa förmånsregleringar möjlighet att dra in eller sätta ner en ersättning på grund av att det lämnats oriktiga uppgifter. En bidragsspärr som bara träffar den enskilda förmånen eller det enskilda stödet skulle i dessa fall bli verkningslös.

En spärr som enbart gällde för den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett skulle inte heller få någon kännbar effekt för den ställföreträdare som begått brottet i näringsverksamhet. Verksamheten som bidragsbrottet begåtts i är med all sannolikhet redan avvecklad och näringsidkaren kommer under alla förhållanden inte att få samma ersättning igen eftersom han eller hon inte haft rätt till den. Den som har för avsikt att fuska kan göra det ändå genom att till exempel sätta in någon annan som ställföreträdare i ett nystartat bolag. Alternativet skulle alltså inte vara så verkningsfullt mot bidragsbrott som begås genom företag eller med hjälp av målvakter.

Alternativet med ett förmånsslag

Ett annat alternativ skulle kunna vara att en bidragsspärr lades för ett helt förmånsslag även om bidragsbrottet avsett endast en av de förmåner som ingår i det aktuella förmånsslaget. Det finns dock ingen definition av vad som avses med ett förmånsslag. Indelningen skulle få göras utifrån vad som normalt uppfattas som en naturlig enhet av olika förmåner och stöd. En utgångspunkt skulle kunna vara den indelning som finns i socialförsäkringsbalken för de förmåner och stöd som regleras där. De olika förmånsslagen är då familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionshinder, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande och bostadsstöd. Studiestöd skulle kunna vara ett eget förmånsslag och detsamma skulle få gälla för andra förmåner och stöd som regleras i särskilda författningar.

Alternativet skulle kunna jämföras med ett djurförbud som kan meddelas för ett eller flera djurslag.³⁵ En körkortsåterkallelse får be-

³⁵ 9 kap. 2 § djurskyddslagen (2018:1192).

gränsas till att avse en eller flera behörigheter.³⁶ Ett tillträdesförbud vid idrottsarrangemang kan avse den typ av idrottsverksamhet som det sökande specialidrottsförbundet representerar, till exempel fotbollsarrangemang.³⁷

En lösning som innebär att bidragsspärren träffar ett förmånslag skulle ha den fördelen att den är logisk. Det finns en koppling mellan det förmåns- eller stödsystem som den dömda missbrukat och andra förmåner och stöd inom samma kategori. Många förmåner hör ihop med varandra exempelvis därför att de rör studier, familj, sjukdom, funktionshinder, ålderdom eller bostad. En avgränsning utifrån livshändelser kan vara lättare för allmänheten att förstå än till exempel en uppdelning av organisatorisk karaktär. Systemet skulle också vara balanserat i det att den enskilde bara drabbas inom det område som han eller hon har fuskat. Det skulle också sakna betydelse vilken myndighet som ansvarar för en viss förmån eller visst stöd, om ansvaret är delat mellan myndigheter eller om förmånen eller stödet flyttas mellan myndigheter.

Ett skäl som skulle kunna tala emot att låta en bidragsspärr träffa förmåner och stöd inom ett visst förmånslag är att det kan ge upphov till gränsdragningsproblem. Det finns, som nämnts, ingen given indelning och en sådan låter sig inte heller enkelt göras. Vissa förmåner och stöd kan vara svåra att kategorisera och grupperna kommer att bli olika stora. Om det inte tydligt framgår vilka förmåner som ingår i ett visst förmånslag är det svårt för enskilda att överblicka vad han eller hon riskerar när denne begår ett bidragsbrott. Även om det skulle vara möjligt att kategorisera alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen kan det tillkomma förmåner och stöd som inte passar in i kategoriseringen. Det är inte heller säkert att detta alternativ skulle få så stora konsekvenser för den som begått bidragsbrott i näringsverksamhet eftersom ställföreträdaren enbart kommer att drabbas av en bidragsspärr inom det område som brottet är begånget.

³⁶ 5 kap. 4 § körkortslagen (1998:488).

³⁷ *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, prop. 2004/05:77, s. 64.

Alternativet med förmåner och stöd från en myndighet

En variant på föregående alternativ skulle kunna vara att låta bidragsspärren träffa alla förmåner och stöd från den myndighet som beslutar om den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett. Som exempel skulle en bidragsspärr avseende Försäkringskassans förmåner och stöd medföra att den enskilde som fått spärren inte kan få ut till exempelvis föräldrapenning, sjukpenning, barnbidrag, assistansersättning, bilstöd eller arbetsskadeersättning. Däremot skulle en bidragsspärr kopplad till en myndighet inte hindra att den enskilde får utbetalat en förmån eller ett stöd som beslutas av en annan myndighet.

En viss likhet kan här sägas finnas med tillträdesförbud till idrottsarrangemang. Det förbudet har en viss organisatorisk koppling genom att det utformas utifrån vem som har rätt att ansöka om förbudet – den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avser skydda eller specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund.³⁸

Något som skulle kunna tala för att låta bidragsspärren träffa de förmåner och stöd som en myndighet beslutar om är att det skulle vara tydligt för den enskilde att han eller hon inte kan få ut förmåner och stöd från den myndighet som brottet har riktats mot. En spärr enligt denna konstruktion skulle inte slå lika hårt mot enskilda eftersom det fortfarande skulle finnas möjlighet att komma i åtnjutande av förmåner och stöd som hanteras av en annan myndighet.

Vad som talar emot detta alternativ är det förhållandet att omfattningen på bidragsspärren knyts till en specifik myndighet. En sådan avgränsning av organisatorisk karaktär kan vara svår för enskilda att förstå. Det kan uppfattas som slumpmässigt vilka förmåner och stöd som hanteras av vilken myndighet. Över tid kan ansvarsfördelningen ändras så att en förmån eller ett stöd flyttas över till en annan myndighet. Det förekommer också att flera myndigheter har olika inblandning i hanteringen av en viss förmån, såsom beslutande och utbetalande. Det finns också en risk för att det uppstår märkliga effekter vid vissa gränsfall. En sådan kan uppstå för den som befinner sig nära pensionsåldern och under spärrtiden går från en förmån inom Försäkringskassan till en annan förmån som hanteras av Pensionsmyndigheten.

³⁸ 6 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

En bidragsspärr som är knuten till förmåner och stöd från en viss myndighet skulle också slå väldigt olika beroende på vilken myndighet det handlar om. Så skulle exempelvis en spärr som träffar alla förmåner och stöd från Försäkringskassan kunna bli mer kännbar än en motsvarande spärr mot exempelvis Pensionsmyndigheten eller CSN, som inte administrerar så många förmåner och stöd.

Det skulle inte heller ge ett lika högt signalvärde att begränsa bidragsspärren till förmåner och stöd från en specifik myndighet. I stället skulle det kunna uppfattas som mer acceptabelt att fuska med förmåner och stöd från en myndighet som inte handhar så många sådana. I vart fall blir konsekvenserna inte lika stora om man gör det. Det skulle också kunna möjliggöra bidragsshopping mellan myndigheter genom att en enskild som har en spärr avseende förmåner och stöd från en myndighet vänder sig till en annan myndighet och då, på kanske oriktiga grunder, får förmåner och stöd utbetalade därifrån.

Alternativet med alla förmåner och stöd

Slutligen skulle ett alternativ kunna vara att låta en beslutad bidragsspärr träffa alla förmåner och stöd från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen (med undantag för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och bistånd enligt LMA). Det skulle innebära att den som meddelas en bidragsspärr i princip inte kan få några bidrag, ersättningar, pensioner, lån eller stöd som omfattas av bidragsbrottslagen under den tid som spärren gäller. Detta oberoende av vilken förmån eller vilket stöd som bidragsbrottet avsett och mot vem eller vilka brottet har riktats. Den enskilde skulle följaktligen genom en beslutad bidragsspärr vara utesluten från alla välfärdssystem där utbetalningar omfattas av bidragsbrottslagen.

En jämförelse kan här göras med näringsförbud som kan meddelas den som har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamhet. Näringsförbud är ett generellt förbud mot att driva näringsverksamhet under en viss tid.³⁹ Det saknar därvid betydelse inom vilken typ av verksamhet som näringsidkaren har begått brottet. Ett djurförbud får också avse alla djurslag⁴⁰, oavsett vilken typ av djur som den som meddelas förbudet har misskött (till exempel genom att begå djurplågeri eller

³⁹ 1, 4 och 11 §§ lagen om näringsförbud.

⁴⁰ 9 kap. 2 § djurskyddslagen.

grovt djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken). En körkortsåterkallelse innebär i praktiken ett generellt förbud mot att köra bil under den tid som körkortet är återkallat. Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang kan till viss del anses vara generellt i den meningen att det inte behöver vara knutet till en viss arena utan kan gälla för alla idrottsanläggningar där det hålls matcher i de högsta serierna eller spelas landskamper. Den särskilda rättsverkan av brott som regleras i 20 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) kan sägas ha en generell utformning eftersom den innebär att den dömda fråntas sin rätt till en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner. Den är dock begränsad till att i det enskilda fallet avse beslutade men ännu inte utbetalade medel.

Ett skäl som skulle kunna tala för att låta en bidragsspärr träffa alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen är att det i allmänhet betraktas som ett enhetligt välfärdssystem med många olika slags förmåner och stöd som enskilda kan ha rätt till under delar av sitt liv. Med ett sådant synsätt kan en bidragsspärr med den aktuella utformningen bidra till att värna välfärdssystemen i stort. Staten som helhet skulle gynnas av att den som döms eller meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott förhindras tillträde till alla samlade välfärdssystem oberoende av vilken förmån eller vilket stöd som har missbrukats. Därmed kan bidragsshopping förhindras. Man skulle också undvika att sanktionen enbart blir symbolisk därför att den enskilde inte längre har behov av eller i övrigt rätt till den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett.

Det är en klar fördel att helt kunna utestänga vissa individer från de gemensamma välfärdssystemen. För allmänheten framstår det sannolikt som en rimlig reaktion att den som allvarligt överträtt de regelssystem som gäller för välfärdssystemen under en tid förhindras att helt komma i åtnjutande av dem. Det ligger också i linje med hur vi har argumenterat i delbetänkandet om att det är de allvarligaste överträdelserna som ska utredas som brott och därmed också kommer att kunna läggas till grund för en spärr som träffar alla de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen.

För enskilda skulle alternativet med en bidragsspärr som träffar alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen ge ett enkelt och transparent system. Det skulle vara tydligt för den som överväger att tänja på reglerna eller missbruka välfärdssystemen vad han eller hon riskerar, nämligen att inte få utbetalt några förmåner eller stöd alls under en tid. Det skulle också ge en tydlig signal att det inte är accep-

tabelt att fuska till sig pengar på andras bekostnad. Att spärren kan få långtgående konsekvenser för den enskilde skulle kunna ha en brottsavhållande effekt.

Alternativet skulle också ha större effekt när det gäller bidragsbrott i näringsverksamhet. Den ställföreträdare som döms för bidragsbrott begånget i näringsverksamhet skulle med detta alternativ, förutom det straffrättsliga ansvaret och ett eventuellt näringsförbud, få en bidragsspärr som hindrar honom eller henne från att ta del av förmåner och stöd också för rent privata ändamål. Även om näringsidkaren har missbrukat en förmån eller ett stöd för näringsverksamhetens del skulle han eller hon alltså inte kunna få ut några förmåner och stöd för egen del. Det skulle kunna ge effekt framför allt för bidragsbrott som begås med hjälp av företag.

Ett argument som skulle kunna tala emot att låta en bidragsspärr träffa alla förmåner och stöd är att det kan bli en mycket ingripande åtgärd för den enskilde som får en sådan spärr. Det skulle kunna slå hårt mot individer som redan befinner sig i en utsatt situation. I en del fall skulle den enskilde bli hänvisad till att leva på ekonomiskt bistånd, vilket skulle öka belastningen för kommunerna. Det skulle också kunna uppfattas som en allt för ingripande sanktion och påverka förtroendet för myndigheterna och välfärdssystemen i stort. Av proportionalitetsskäl kan det anses vara orimligt att brott exempelvis vid ett enstaka tillfälle eller avseende ett mindre belopp förhindrar tillgången till alla välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Den ställföreträdare som dömts för bidragsbrott skulle också drabbas personligen av något som han eller hon gjort inom ramen för sin näringsverksamhet. Om spärren gäller alla förmåner och stöd kan den näringsidkare som samtidigt har meddelats ett näringsförbud få svårt att försörja sig. Det kan anses vara en för långtgående konsekvens av ett brott och inte stå i rimlig proportion till överträdelsen.

En bidragsspärr som träffar alla förmåner och stöd skulle förhindra tillgången även till sådana förmåner och stöd som tillkommit efter att brottet begicks, något som den enskilde inte kunnat förutse när han eller hon begick brottet. För att systemet inte ska bli allt för ingripande och sakna legitimitet torde också behovet av att kunna göra undantag, helt eller delvis, i det enskilda fallet vara större med detta alternativ än för de övriga alternativen.

Alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen bör träffas

Det finns som framgått skäl som talar både för och emot de olika alternativen för vad en bidragsspärr skulle kunna träffa. Avgörande bör vara vilket alternativ som bäst tillgodoser önskemålet om ett ändamålsenligt, effektivt och balanserat system med bidragsspärr. När det gäller vad spärren ska träffa är effekterna av störst betydelse.

Alternativet med att låta en bidragsspärr träffa alla förmåner och stöd inom ett förmånsslag framstår vid en första anblick som en tilltalande lösning. Det skulle ge en rimlig balans mellan vad en bidragsspärr i allmänhet träffar och vad den enskilde riskerar att bli utan. Det skulle också vara rimligt att den som orättmätigt fått en förmån eller ett stöd utbetalat inte heller kan få liknande förmåner och stöd under den tid som spärren gäller. Samtidigt skulle det bli ett invecklat och svårförståeligt system med en hel del gränsdragningsproblem. Indelningen i förmånsslag är inte på något sätt given på förhand och skulle också behöva ses över kontinuerligt.

Att knyta bidragsspärren till en viss myndighet genom att låta spärren träffa alla förmåner och stöd från den myndigheten skulle ge en tydligare indelning. Samtidigt kan en sådan indelning vara svår för enskilda att förstå och det kan uppfattas som slumpmässigt vilka förmåner och stöd enskilda spärras ifrån.

Både alternativet med ett förmånsslag och en myndighet skulle slå väldigt olika beroende på vilket bidragsbrott den enskilde har gjort sig skyldig till. Dessutom skulle effekterna för den näringsidkare som begått bidragsbrott i näringsverksamhet bli begränsade om han eller hon enbart förhindras att tillgodogöra sig förmåner eller stöd från en viss myndighet eller inom ett specifikt förmånsslag.

Valet står därför mellan att låta bidragsspärren gälla antingen för den förmån eller det stöd som bidragsbrottet avsett eller för alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen. Om man väger dessa alternativ mot varandra framstår alternativet med en spärr som träffar en särskild förmån eller ett specifikt stöd som det klart enklaste, tydligaste och mest förutsebara. Det finns dock en risk för att effekterna blir begränsade och att bidragsspärren enbart blir symbolisk.

Att ge bidragsspärren en bredare träffyta så att en meddelad spärr utgör hinder mot att få några förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen skulle helt klart ge en högre effekt. Det gäller inte minst för den ställföreträdare som begått bidragsbrott i näringsverksamhet och som då skulle komma att uteslutas från alla förmåner och

stöd enligt bidragsbrottslagen, även sådana som skulle tillkomma honom som privatperson.

Eftersom systemet med bidragsspärr ska träffa främst den allvarigare bidragsbrottsligheten, som inte sällan begås med hjälp av företag, bör det alternativ väljas som innebär att en beslutad spärr kommer gälla gentemot alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen. Detta bör dock, som vi behandlar i kommande avsnitt, inte gälla helt undantagslöst.

12.6.2 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska inte träffas av en bidragsspärr

Förslag: En bidragsspärr ska inte träffa ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Skälen för förslaget

Kort om vad ekonomiskt bistånd är

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen rätt till bistånd av socialnämnden. Det ekonomiska biståndet består av dels försörjningsstöd, dels bistånd för livsföring i övrigt. Försörjningsstödet är avsett att vara det yttersta skyddsnätet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Stödet utgår bara till den som inte kan försörja sig på annat sätt, till exempel genom arbete eller genom rätt till andra bidrag och ersättningar såsom sjukpenning, föräldrapenning, bostadsbidrag och underhållsstöd. Den som kan arbeta måste stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

En riksnorm för försörjningsstödet fastställs av regeringen varje år.⁴¹ Normen innefattar skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning

⁴¹ Se 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937).

och telefon. Den enskilde har därutöver rätt till bistånd för skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.⁴² Ersättning för livsföring i övrigt kan bland annat avse kostnader för tandvård, glasögon, sjukvård och medicin, umgänge med barn, flyttkostnader och begravning.⁴³

Ekonomiskt bistånd bör inte träffas av en bidragsspärr

Det är enligt vår mening inte acceptabelt att en bidragsspärr skulle kunna innebära att enskilda står helt utan möjlighet till försörjning. En bidragsspärr kan, till skillnad från exempelvis en sanktionsavgift, direkt påverka den enskildes möjlighet att upprätthålla en skälig levnadsnivå. Som tidigare nämnts utgör ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen en del av samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät för de individer som har det sämst ställt. Att enskilda som får en bidragsspärr och därigenom hindras från att ta del av andra ersättningar och stöd från samhället dessutom skulle hindras från att få ekonomiskt bistånd framstår därför som oacceptabelt.

Frågan är då om ekonomiskt bistånd inte alls ska kunna träffas av en bidragsspärr eller om, i likhet med den bedömning vi gjorde när det gäller systemet med administrativa sanktionsavgifter, orimliga utfall får mötas med undantag i det enskilda fallet.⁴⁴ Vi har tidigare konstaterat att en beslutad bidragsspärr ska träffa alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen på så sätt att den enskilde som har meddelats en spärr inte kan få några förmåner och stöd alls under den tid som spärren gäller. Ett alternativ skulle då kunna vara att undanta ekonomiskt bistånd från de förmåner och stöd som träffas av en meddelad bidragsspärr.

De skäl som anförts ovan om att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen utgör det yttersta skyddsnätet och att det inte är rimligt att enskilda står helt utan möjlighet till försörjning talar starkt för att en bidragsspärr inte ska kunna träffa förmånen som sådan. Systemet med bidragsspärr bör vara tydligt och överblickbart för enskilda som kan drabbas och enkelt för den som ska tillämpa det. En enhetlig-

⁴² 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁴³ www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/ekonomiskt-bistand/ekonomiskt-bistand-for-privatpersoner/. Hämtat 2023-07-16.

⁴⁴ SOU 2022:37, s. 422 f.

het i systemet bör också eftersträvas. Det ska därför inte behöva göras en bedömning i det enskilda fallet av om det finns skäl att undanta ekonomiskt bistånd från en bidragsspärr. Det skulle kunna ge upphov till olika bedömningar i fall där omständigheterna är mycket lika. Möjligheten till undantag från en beslutad bidragsspärr är dessutom i första hand inte avsedd för svårigheter för den enskilde att försörja sig.

Det är emellertid inte rimligt att den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott avseende ekonomiskt bistånd ska kunna undkomma en bidragsspärr enbart av den anledningen att han eller hon begått brott mot en förmån som enskilda inte bör gå miste om. Ett system med bidragsspärr bör så långt möjligt gälla lika för alla som begått bidragsbrott oavsett mot vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa brottet riktats. I detta synsätt ligger att förmåner och stöd från det allmänna bör ses som en gemensam del av välfärden och att angrepp mot välfärdssystemen är allvarliga. Ekonomiskt bistånd från kommunerna är utsatta för bidragsbrott och bör därför kunna leda till samma reaktion som brott mot andra välfärdssystem. Även om enskilda inte bör kunna spärras från förmåner och stöd som utgör det yttersta skydds nätet bör alltså bidragsbrott mot det ekonomiska biståndet kunna leda till en bidragsspärr som hindrar den enskilde från att få andra förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen.

Systemet med bidragsspärr bör därför i och för sig omfatta ekonomiskt bistånd men förmånen som sådan bör inte kunna träffas av en spärr. De skäl som anförts för att bidragsspärren inte ska träffa det ekonomiska biståndet får anses väga tyngre än det förhållandet att kommuner har problem med att det ekonomiska biståndet är utsatt för missbruk. Det får åtgärdas genom till exempel bättre kontroller. Det förhållandet att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen inte kommer att träffas av en meddelad bidragsspärr innebär följaktligen att beslut om bidragsspärr aldrig bör hindra enskilda från att få sådant bistånd om kraven i övrigt för det är uppfyllda. Någon bedömning i det enskilda fallet ska således inte behöva göras.

Ett alternativ som framförts är att låta endast så kallat nödbistånd kunna utgå trots en meddelad bidragsspärr. Skälet till en sådan begränsning skulle vara att det är rimligt att den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott inte kan få fullt försörjningsstöd och annat bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det finns andra sätt på vilka enskilda helt kan diskvalificera sig från försörjningsstöd som inte kräver något brottsligt agerande,

till exempel genom att inte stå till arbetsmarknadens förfogande eller genom att utebli från praktik.

Vi anser emellertid att det inte är tillräckligt att enskilda som har bidragsspärr kan få nödbistånd. Det är framför allt avsett för akuta nödsituationer, det vill säga situationer som uppstår oväntat och oförutsett.⁴⁵ Att den som har en bidragsspärr inte kan få något annat bistånd från det allmänna än ett enstaka bidrag för att kunna få tak över huvudet eller mat på bordet i ett akut läge är inte en rimlig reaktion. Ett undantag begränsat till enbart nödbistånd skulle dessutom kunna verka kontraproduktivt och ge upphov till nya problem, till exempel att den som har en bidragsspärr och inte kan klara sin försörjning väljer att begå andra brott. Det finns också en större risk för att barn far illa om möjligheten att få ekonomiskt stöd från kommunen blir så inskränkt. Det är inte en godtagbar konsekvens av en bidragsspärr.

Mot denna bakgrund föreslår vi att en meddelad bidragsspärr inte träffar ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

12.6.3 Bistånd till asylsökande ska inte träffas av en bidragsspärr

Förslag: En bidragsspärr ska inte träffa bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för förslaget

Bistånd som vissa utlänningar har rätt till

Bestämmelser om bland annat bistånd till asylsökande och vissa andra utlänningar finns i den tidigare nämnda LMA.⁴⁶ Bistånd enligt den lagen lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och sär-

⁴⁵ Se bland annat *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun*, prop. 2010/11:49, s. 37.

⁴⁶ Med asylsökande avses enligt 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser. LMA omfattar även utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet och utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

skilt bidrag. En utlänning som omfattas av lagen och som saknar egna medel har enligt 17 § rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Föreligger annat angeläget behov har utlänningen enligt 18 § rätt till särskilt bistånd för det (särskilt bidrag). I vissa fall har den som på egen hand ordnar bostad rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning).

Dagersättningen ska enligt 5 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även i vissa fall täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel. Regeringen fastställer nivån på dag-ersättningen. Dagpenningnivån understiger riksnormen för det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen. Motiven för detta är att de asylsökande vistas här under en begränsad tid och att de då inte har samma utgifter som de som är bosatta här.⁴⁷

Enligt 1 § andra stycket LMA har den som omfattas av lagen inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader. Bestämmelsen har tillkommit för att det inte ska uppstå någon tvekan om att den som omfattas av LMA inte ska ha möjlighet att få kompletterande bistånd enligt socialtjänstlagen. Behovet av bistånd får genom möjligheterna till bistånd enligt LMA regelmässigt anses vara tryggt ”på annat sätt”.⁴⁸

Bistånd till vissa utlänningar bör inte träffas av en bidragsspärr

Bistånd enligt LMA är inte fullt ut jämförbart med bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Det senare går längre och ersätter bland annat till en högre nivå än bistånd enligt LMA. Avsikten är dock att utlänningar som omfattas av LMA inte ska få mer ersättning än vad den lagen föreskriver eftersom sådana utlänningar får anses ha ett lägre behov. Det ska alltså inte finnas möjlighet att utöver bistånd enligt LMA också få bistånd enligt socialtjänstlagen.

Vår bedömning är att om en bidragsspärr skulle gälla för bistånd enligt LMA skulle det också hindra den utlänning som omfattas av lagen att få ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

⁴⁷ Mottagande av asylsökande m.m., prop. 1993/94:94, s. 45.

⁴⁸ Prop. 1993/94:94, s. 45 och 93.

Den som inte kan få ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen av den anledningen att han eller hon omfattas av LMA skulle då stå helt utan möjlighet till försörjning från samhället. Det är inte en rimlig konsekvens. Bistånd enligt LMA får också anses utgöra en del av det yttersta skydds nätet.

Mot denna bakgrund, och av de skäl som anförts ovan beträffande ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, bör systemet med bidragsspärr i och för sig omfatta bistånd enligt LMA. Förmånen bör dock inte träffas av en meddelad bidragsspärr.

12.6.4 Träffytan bör inte begränsas ytterligare

Bedömning: Några andra förmåner och stöd bör inte generellt undantas från vad bidragsspärren träffar.

Skälen för bedömningen

Problematiken kring att bidragsspärren träffar vissa förmåner och stöd

Fråga har uppkommit om det finns anledning att ytterligare begränsa vilka förmåner och stöd som ska träffas av en meddelad bidragsspärr. Det kan hävdas att vissa förmåner och stöd är speciella till sin karaktär och att det skulle vara orimligt om enskilda inte kan få förmånen eller stödet på grund av en meddelad bidragsspärr. Skulle det gälla i alla situationer där en bidragsspärr kan komma i fråga kan det, för att lika fall ska behandlas lika, finnas skäl att överväga att låta spärren inte alls träffa den typen av förmån eller stöd.

En del förmåner kan närmast liknas vid en försäkring som den enskilde har betalat in pengar till under en längre tid. Så gäller till exempel för arbetslöshetsförsäkringen. Den allmänna ålderspensionen är till viss del inkomstgrundad och baseras på vad den enskilde har tjänat in.⁴⁹ Efterlevandeförmåner baseras till stor del på pensionsrätter som tjänats in av den avlidne (se nedan). En fråga som uppkommer är om den enskilde inte ska kunna få ut sådana förmåner som han eller hon, eller i förekommande fall en närstående, har ”sparat” ihop till under

⁴⁹ Inkomstpension, tilläggspension och premiepension är inkomstgrundade, det vill säga de baseras på en persons förvärvsinkomst. Garantipensionen däremot är en utfyllnadspension som finansieras av staten, som ett bidrag.

sitt arbetsliv. Dessa är ju inte bidrag i den meningen att de är helt finansierade av staten.

En annan följd som lyfts fram är att rätten till föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) i vissa fall är beroende av att föräldern får föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken. Så gäller till exempel att en förälder har rätt till hel föräldraledighet efter att barnet blivit 18 månader om föräldern får hel föräldrapenning. En förälder har också i större utsträckning rätt till förkortning av arbetstiden om föräldern får föräldrapenning. Rätt till ledighet föreligger också under tid då föräldern får tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. socialförsäkringsbalken, det vill säga normalt i samband med barnets födelse eller för att vårda barnet när det är sjukt.⁵⁰ Kan föräldern inte få ut föräldrapenning på grund av bidragsspärren har han eller hon kanske inte heller möjlighet att vara hemma och ta hand om sitt barn.

Det finns en motsvarande koppling mellan omvårdnadsbidrag och rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen. En förälder har rätt till förkortning av normal arbetstid om det för barnet lämnas omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. socialförsäkringsbalken.⁵¹ Föräldrarnas möjlighet att arbeta deltid för att kunna ge barnet tillräcklig omvårdnad och tillsyn kan alltså påverkas negativt om han eller hon inte kan få det aktuella bidraget.

En liknande följd som lyfts fram gäller graviditetspenning. En kvinnlig arbetstagare som väntar barn har i vissa fall rätt att bli omplacerad till annat arbete. Är omplacering inte möjlig har kvinnan enligt föräldraledighetslagen rätt till ledighet så länge det krävs för att skydda hennes hälsa och säkerhet.⁵² I sådana fall kan kvinnan ha rätt till graviditetspenning enligt 10 kap. socialförsäkringsbalken. För det fall en kvinnlig arbetstagare har en bidragsspärr skulle det kunna innebära att hon, trots de risker som finns i arbetet, tvingas arbeta när hon är gravid. I vissa fall är det inte ens möjligt, eftersom kvinnan på grund av arbetsmiljöskäl kan ha förbjudits att arbeta när hon väntar barn.

Det finns också förmåner som är avsedda att tillgodose grundläggande hjälpbehov hos enskilda. En person som behöver assistans för att klara sin dagliga livsföring bör kanske kunna få det även om han

⁵⁰ 5 § andra stycket, 6 och 8 §§ föräldraledighetslagen (1995:584).

⁵¹ 9 § föräldraledighetslagen.

⁵² 18–20 §§ föräldraledighetslagen.

eller hon har gjort sig skyldiga till bidragsbrott, särskilt om brotten avsett andra förmåner och stöd.

Vissa förmåner och stöd syftar till att den enskilde ska kunna återfå sin arbetsförmåga, ge förutsättningar för omställning eller förebygga arbetsoförmåga. Det gäller till exempel för rehabiliteringsersättning, förebyggande sjukpenning, vilande sjuk- och aktivitetsersättning och aktivitetsersättning för förlängd skolgång, men också rehabiliteringskedjan inom sjukpenning. En risk med att spärra denna typ av förmåner är att individer skulle kunna passiviseras på ett sätt som inte är fördelaktigt för dem själva eller för samhället.

En förmån eller ett stöd kan också vara till för någon annan än den som är mottagare av förmånen. Rätten till omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning tillkommer till exempel en förälder till ett barn med nedsatt funktionsförmåga. Det finns också förmåner som är till för att föräldrar exempelvis ska lära sig att vårda ett sjukt barn⁵³ eller kommunicera med barnet⁵⁴. Rätten till ersättning tillkommer i dessa fall föräldern men förutsätter att barnet har ett särskilt behov. Barnet skulle kunna drabbas orimligt hårt av att föräldern har en bidragsspärr, om dennes möjligheter att ta hand om barnet eller att interagera med det väsentligt försvåras genom spärren.

I andra fall tillkommer rätten till en förmån eller ett stöd ett barn men betalas ut till barnets förälder. Ett barn kan under vissa förutsättningar ha rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor ihop och barnet mestadels bor hos den ena föräldern. Stödet betalas ut till den förälder som barnet bor tillsammans med (boförälder). Den förälder som barnet inte bor tillsammans med ska betala ett underhållsbidrag. Underhållsstödet utgår först om föräldern inte betalar underhållsbidrag eller om det bidrag som föräldern betalar inte når upp till den nivå som gäller för fullt underhållsstöd. Barnet har då rätt till antingen fullt underhållsstöd eller ett utfyllnadsbidrag. När underhållsstöd lämnas till ett barn fastställs en betalningsskyldighet för den underhållsskyldige föräldern. Ett belopp som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet ska i förskott för varje månad betalas in till Försäkringskassan. Om

⁵³ En förälder till ett sjukt eller funktionshindrat barn, som inte har fyllt 12 år, har till exempel enligt 13 kap. 20 § socialförsäkringsbalken rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet, eller för deltagande i en kurs som ordnas av sjukvårdshuvudman i samma syfte.

⁵⁴ Se förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar, enligt vilken bidrag lämnas för kostnader för föräldrar till barn som för kommunikation är beroende av teckenspråk (TUFF).

sådan inbetalning har gjorts i rätt ordning under minst tolv månader i följd utgår normalt inte längre något underhållsstöd. Underhållsstödet kan därför sägas fungera som en påtryckning för att förmä föräldrar att betala underhåll för sina barn. Om en boförälder meddelas en bidragsspärr kommer underhållsstöd vanligtvis inte betalas ut av Försäkringskassan. Lämnas det inte något underhållsstöd kommer det inte heller att fastställas någon betalningsskyldighet. Det kan såklart påverka ett barns möjlighet att få sitt behov av försörjning tillgodosett.

Det finns också andra förmåner och stöd som indirekt ger ett visst ekonomiskt skydd för barnen. Bostadsbidrag lämnas i första hand till barnfamiljer, men också till unga vuxna. Det skulle kunna påverka möjligheten för en familj eller en ung vuxen att kunna bo kvar i bostaden om bostadsbidrag inte betalas ut under en period.

Det har också särskilt lyfts fram att en bidragsspärr som påverkar utbetalningar av barnbidrag kan få orimliga konsekvenser för det barn som bidraget avser. Allmänt barnbidrag utgår med ett visst belopp per månad för varje barn som en förälder har. Om någon får barnbidrag för två eller fler barn lämnas också ett flerbarnstillägg. Den som har ensam vårdnad om ett barn får hela barnbidraget. Har två föräldrar gemensam vårdnad lämnas barnbidrag med hälften till vardera föräldern. I dessa fall kan föräldrarna anmäla att enbart en av dem ska var bidragsmottagare. Om en av föräldrarna får en bidragsspärr kommer den att hindra utbetalning av den del av barnbidraget som annars skulle ha betalats ut till den föräldern medan den andre förälderns möjlighet att få sin del av barnbidraget utbetalat till sig inte påverkas. Det kan inverka på barnets ekonomiska situation om inte familjen får fullt barnbidrag.

Något annat som lyfts i olika sammanhang är att rätten till en viss förmån eller ett visst stöd kan gå förlorad om den enskilde inte kan få förmånen eller stödet utbetalat till sig. Detta på grund av att det finns tidsbegränsningar som slår in. Föräldrapenning är ett sådant exempel där en del av föräldradagarna inte längre får tas ut när barnet har uppnått en viss ålder. Efterlevandeförmåner som är avsedda att sörja för den efterlevande och dennes familj vid händelse av ett dödsfall är också i stor utsträckning tidsbestämda. Tanken är att de efterlevande ska kunna ställa om sin ekonomi efter ett dödsfall. Exempelvis betalas omställningspensionen ut under 12 månader efter ett dödsfall om det inte finns minderåriga barn. I de fallen kan förmånen förlängas ytterligare en tid beroende på barnets ålder. Det är endast

änkepensionen som är livsvarig, men samordningsregler med ankans egen allmänna pension begränsar utbetalningarna efter en viss ålder. På grund av att det förflutit en tid skulle en bidragsspärr kunna innebära att den efterlevande inte får ut ersättning som grundar sig på de pensionsrätter den avlidne har tjänat in under sin livstid.

Ytterligare begränsningar av bidragsspärrens träffyta är inte nödvändiga

En viktig utgångspunkt för systemet med bidragsspärr är att det så långt möjligt ska omfatta samma förmåner och stöd som bidragsbrottslagen. Som vi tidigare varit inne på bör angrepp mot sådana förmåner och stöd som kan utgöra bidragsbrott också kunna bli föremål för en spärr. För att systemet ska få avsedd effekt och att en bidragsspärr ska få så stor effekt som möjligt för den enskilde som får en sådan spärr, bör träffyten vara så bred som möjligt och eventuella undantag från vad spärren träffar begränsas till det allra nödvändigaste. Som framgått bör ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och bistånd enligt LMA inte ingå i det som ska träffas av en meddelad bidragsspärr.

I övrigt bedömer vi att det inte finns behov av att på ett mer generellt plan lindra effekterna av en bidragsspärr genom att inskränka den ytterligare så att hela förmåns- eller stödsystem faller utanför. Förmåns- och stödsystemen bygger på olika förutsättningar och krav och har olika syften. De flesta förmåner och stöd är till sin natur sådana att de ska utgå vid olika oftast mer eller mindre utsatta livssituationer och behov. Grundtanken är att de ska täcka inkomstförluster vid föräldraledighet, sjukdom, funktionsnedsättning och liknande särskilda förhållanden. Med det resonemang som förts ovan om att vissa förmåner och stöd helt behöver undantas skulle det kunna bli väldigt många förmåner och stöd som inte träffas av en bidragsspärr.

Syftet med bidragsspärren är främst att vara en tydlig och kännbar reaktion från samhället mot den som missbrukat välfärdssystemen. Utgångspunkten är därför att den som missbrukat systemen också ska gå miste om sådana förmåner och stöd som finns för olika livssituationer. Några ytterligare undantag från vad bidragsspärren ska träffa bör därför inte göras. I stället bör uppenbart orimliga resultat för vissa individer kunna mötas av en möjlighet att efter ansökan medge undantag från en beslutad bidragsspärr för en specifik förmån eller

ett visst stöd. Under vilka förutsättningar sådana undantag på individnivå bör vara möjliga behandlas längre fram (se avsnitt 12.9).

Att bidragsspärren i andra fall än nyss nämnda kan få konsekvenser som inte är avsedda får i allmänhet godtas. Det gäller till exempel möjligheten att i vissa fall anmäla någon som inte har en bidragsspärr som ensam betalningsmottagare eller att avstå rätten till föräldrapening till förmån för den förälder som inte har en sådan spärr. Det kan också handla om att vissa dagar med ersättning fryser inne på grund av att en viss ålder uppnåtts eller att en viss tid har gått ut. Som vi återkommer till i avsnitt 12.8 är bidragsspärren främst till för att hindra utbetalningar och inte påverka rätten till en viss förmån eller ett visst stöd. Att spärren i vissa fall, åtminstone indirekt, kan få sådana konsekvenser är något som generellt får accepteras för att systemet med bidragsspärr så långt möjligt ska gälla lika oberoende av förmånernas och stödens egenarter och få avsedd effekt.

Problemen ska inte heller överdrivas. Av avsnitt 12.15 framgår att det inte kan förväntas bli så många som meddelas en bidragsspärr varje år. De överträdelser som i fortsättningen kommer att anmälas som misstänkta bidragsbrott kommer i stor utsträckning att avse brott inom assistansersättningen och det statliga tandvårdsstödet. När det gäller det senare stödet är det inte den som har fått tandvård som begått brottet utan den som utfört tandvården inom en statlig finansierad verksamhet. Beträffande brott mot assistansersättningen begås dessa ofta av de som till exempel bedriver assistansbolag. Risken för att de som döms för dessa brott drabbas orimligt hårt av att han eller hon inte kommer i åtnjutande av en viss förmån eller ett visst stöd är därför inte lika stor som om alla som med nuvarande system döms (eller meddelas ett strafföreläggande) för bidragsbrott skulle få en bidragsspärr. Detta talar också för att behovet av att undanta förmåner och stöd från vad spärren träffar blir mindre, både generellt och på individnivå. Bidragsspärren är en sanktion mot enskilda som begått brott mot den gemensamma välfärden, varför det är befogat med en kraftfull reaktion.

När det särskilt gäller intjänade förmåner bygger dessa visserligen på den enskildes egen insats, kanske under många år. Det är dock inte en egendom som den enskilde själv kan disponera över på samma sätt som en privat försäkring eller pengar på banken. I stället anses till exempel pension och arbetslöshetsersättning vara sådana ekonomiska förmåner från det allmänna som kan bli föremål för bidragsbrott.

Därför bör också intjänade förmåner träffas av en meddelad bidragsspärr.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det inte finns skäl att ytterligare begränsa vad en beslutad bidragsspärr ska träffa.

Särskilt om ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns sanktioner som kan tillgripas mot fel och misskötsamhet från den enskilde. En medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning, ska uteslutas som medlem om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till arbetslöshetskassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. Beslutar arbetslöshetskassan att medlemmen inte ska uteslutas kan den fränkänna honom eller henne rätt till ersättning (se nedan). En medlem får också uteslutas om han eller hon inte uppfyller, och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt, bestämmelsen i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa har endast rätt till en lägre arbetslöshetsersättning (den så kallade grundförsäkringen).

Den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till en arbetslöshetskassa om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning, ska fränkännas rätt till ersättning. Den som är medlem i en arbetslöshetskassa får dock fränkännas rätt till ersättning endast om kassan har funnit att personen inte ska uteslutas som medlem.

Det finns också regler om varning och avstängning från rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Denna åtgärdsgrupp tar, till skillnad mot uteslutning och fränkännande, inte sikte på situationer där en sökande har gjort sig skyldig till överträdelser genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till en arbetslöshetskassa. De tar i stället sikte på handlingar som har med den enskildes arbetssökande och arbetslöshet att göra. Om en arbetssökande på visst sätt missköter sitt arbetssökande ska

han eller hon varnas. Om sökanden vid upprepade tillfällen missköter arbetssökandet inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. En sökande ska också stängas av från rätten till ersättning om sökanden på visst sätt förlänger tid i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.

Utgångspunkten är, som nämnts, att systemet med bidragsspärr ska omfatta i allt väsentligt samma förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Dit hör även ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen. Vi har bedömt att sådan ersättning också ska omfattas av systemet med bidragsspärr (se avsnitt 12.3). Det innebär att brott mot arbetslöshetsersättningen kan ge upphov till en bidragsspärr. Bidragsspärren ska som huvudprincip träffa alla förmåner och stöd från välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen, oavsett vilken förmån eller vilket stöd brottet avsett. Frågan som då uppkommer är om det finns skäl att låta en meddelad spärr inte träffa ersättning från arbetslöshetsersättningen av den anledningen att det redan finns sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen som tar sikte på likartade situationer.

Både fränkännande av ersättning och uteslutning från en arbetslöshetskassa kan påverka vilken ersättning den enskilde kan få ut. Även bidragsspärren är till för att hindra utbetalningar från välfärdssystemen. Samma oriktiga uppgift som ligger till grund för ett fränkännande eller en uteslutning skulle kunna läggas till grund för ett bidragsbrott och i förlängningen en bidragsspärr. I andra sammanhang har det framförts att gällande ordning med straff för bidragsbrott och administrativa sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen inte står i strid med förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen och inom unionsrätten.⁵⁵ Vi bedömer därför att det inte heller finns något hinder mot att låta sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen och systemet med bidragsspärr gälla vid sidan av varandra.

Däremot skulle det kunna anses vara en olämplig ordning att en enskild kan få två administrativa sanktioner för samma överträdelse. Den situationen skulle kunna uppstå att en enskild blir utesluten från en arbetslöshetskassa eller fränkänns rätt till ersättning och, kanske långt senare, får en bidragsspärr för samma överträdelse. Sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen kan i allmänhet tillgripas mycket fortare än vad som kommer bli fallet med en bidragsspärr. Ett beslut om bidragsspärr kan därför i många fall antas dröja betydligt längre än

⁵⁵ Se SOU 2022:37, s. 421 och de hänvisningar som finns där.

ett beslut om att utesluta en medlem från en arbetslöshetskassa eller fränkänna någon rätt till ersättning. Frågan om någon har gjort sig skyldig till bidragsbrott ska först utredas och bli föremål för prövning i en brottmålsrättegång (eller avgöras genom ett strafföreläggande). Efter det ska bidragsspärren få laga kraft innan spärrtiden börjar gälla. Det kan därför gå avsevärd tid mellan överträdelsen av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen och när en sanktion i form av en bidragsspärr kan slå till.

Likabehandling av dem som meddelas en bidragsspärr talar starkt för att spärren bör träffa lika för så många förmåner och stöd som möjligt. Det bör inte vara mer förmånligt för den som kan komma i fråga för arbetslöshetsersättning än den som till exempel är aktuell inom socialförsäkringen. Sanktionsmöjligheterna som finns inom arbetslöshetsförsäkringen är dessutom flera och kan tillämpas på olika sätt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Att det finns sanktionsmöjligheter inom arbetslöshetsförsäkringen bör därför enligt vår bedömning inte innebära att bidragsspärren inte alls ska träffa den ersättningen. Inte heller i övrigt har det framkommit något som gör att det finns anledning att behandla arbetslöshetsersättningen på annorlunda sätt än andra förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Bidragsspärrens träffyta bör därför inte heller begränsas i detta avseende.

Vi har inte heller sett att sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen på något sätt behöver anpassas till bidragsspärren. Om det i ett enskilt fall skulle bli helt orimliga konsekvenser av en meddelad bidragsspärr, till exempel att den kommer långt efter att en sanktion inom arbetslöshetsförsäkringen är verkställd, skulle det kunna omhändertas med hjälp av ett undantag i det specifika fallet.

12.7 Hur länge bidragsspärren ska gälla

12.7.1 Spärrtidens längd

Förslag: En spärrtid ska bestämmas till lägst sex månader och högst tre år. Om det varit fråga om grovt bidragsbrott, ska spärrtiden bestämmas till lägst ett år.

Skälen för förslaget

Något om vilken betydelse som tiden för bidragsspärr kan ha

En bidragsspärr innebär, som tidigare nämnts, att en enskild hindras från att få sådana ekonomiska förmåner och stöd utbetalade som omfattas av bidragsbrottslagen. Detta ska gälla under en viss tid, en så kallad spärrtid. Frågan är då hur lång spärrtiden bör vara.

Det kan få stor påverkan på den enskildes ekonomiska förhållanden och livssituation i övrigt om han eller hon under en längre tid inte kan få ut några förmåner eller stöd från välfärdssystemen. Under en kortare tid kan kanske de flesta klara av att leva på lägre inkomster och ha en något sämre levnadsnivå. För den som är beroende av förmåner och stöd från samhället för att klara sin dagliga livsföring kan även en förhållandevis kort tid ha stor inverkan. Om spärrtiden är lång finns det risk för att fler personer hamnar i skuldsättning, fattigdom och orimliga levnadsförhållanden. Det kan också få en större påverkan för andra personer än den som direkt träffas av spärren, till exempel ett barn, om spärrtiden är lång.

Samtidigt kan längden på spärrtiden, som vi tidigare varit inne på, få betydelse för vilken effekt systemet med bidragsspärr får. Den som överväger att begå ett bidragsbrott kan vara beredd att ta större risker om det han eller hon riskerar enbart är att stå utan förmåner och stöd under en kort period. Spärren måste vara kännbar för att ge effekt samtidigt som den bör stå i rimlig proportion till vad den enskilde har gjort sig skyldig till. Även i detta sammanhang kan spärrtidens längd ha betydelse. På ett övergripande plan kan längden på bidragsspärren balansera upp att systemet är brett (se avsnitt 12.3) och att spärren har en bred träffyta (se avsnitt 12.6.1).

Det finns olika tänkbara sätt att utforma en spärrtid på. Nedan följer en redovisning av hur det ser ut i lagstiftningen på andra områden när det gäller spärrtider, förbudstider och tider för andra, liknande åtgärder.

Hur tid för andra spärrar, förbud och liknande åtgärder har bestämts

Längden på en viss åtgärd kan till att börja med anges i antalet dagar som den enskilde går miste om något. Enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) kan en arbetssökande

stängas av från rätten till ersättning om att han eller hon missköter sitt arbetsökande, förlänger sin tid i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Avstängningen ska i dessa fall gälla för ett i bestämmelserna särskilt angivet antal ersättningsdagar. Antalet dagar varierar beroende på grunden för avstängning och om beteendet har upprepats. Det finns också, som nämnts, en möjlighet till fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § ALF. Ett sådant beslut om fränkännande av rätt till ersättning ska enligt 46 a § avse ett visst antal ersättningsdagar.

I andra sammanhang kan tiden anges uttryckligen i ett bestämt antal månader eller år. Enligt 20 kap. 15 § utlänningslagen får den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänningsanställd, som inte har rätt att vistas i Sverige, under särskilda förutsättningar, för en tid av högst fem år fräntas sin rätt till en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner som har beviljats men ännu inte betalats ut eller kommit honom eller henne till del. Under samma förutsättningar får den som har begått nämnda brott och som har tagit emot offentliga stöd, bidrag eller andra förmåner förpliktas att betala tillbaka en del av eller alla sådana stöd, bidrag eller andra förmåner som betalats ut eller annars kommit honom eller henne till del. Den åtgärden är dock begränsad till sådant som betalats ut eller kommit vederbörande till del upp till tolv månader innan brottet kom till Polismyndighetens kännedom.

En annan variant är att det anges ett intervall inom vilket tiden ska bestämmas i det enskilda fallet. Enligt 5 kap. 6 § körkortslagen (1998:488) ska det i vissa särskilt angivna fall bestämmas en tid inom vilken ett nytt körkort inte får utfärdas, en så kallad spärrtid. De situationer som avses gäller i huvudsak återkallelse av körkort på grund av brott. Spärrtiden ska då vara lägst en månad och högst tre år. Om körkortet återkallas enligt 5 kap. 3 § 1 körkortslagen (till exempel på grund av grov vårdslöshet i trafik eller grovt rattfylleri) och det är fråga om grovt brott, ska spärrtiden bestämmas till lägst ett år (men alltså högst tre år).

Flertalet förbud utgår från att förbudet ska bestämmas för en viss tid men att den tiden får bestämmas inom givna ramar. Enligt 10 § lagen (2014:836) om näringsförbud ska sådant förbud meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år. Rätten får bestämma en kortare förbudstid än tre år när det förekommit ett tillfälligt näringsförbud.

För andra förbud anges endast en längsta tid som förbudstiden får bestämmas till. Kontaktförbud ska enligt 4 § lagen (1988:688) om kontaktförbud meddelas för en viss tid, högst ett år. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock meddelas för högst två månader. Enligt 3 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ska ett tillträdesförbud gälla för en viss tid, högst tre år.⁵⁶ Tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek ska enligt 3 § i den lag som reglerar detta (2021:34) gälla för en viss tid, högst ett år. För samtliga dessa förbud finns dock en möjlighet till förlängning.

Slutligen finns det exempel på där tiden för en viss åtgärd kan vara antingen tidsbegränsad eller gälla tills vidare, det vill säga utan någon begränsning i tid. Ett djurförbud kan enligt 9 kap. 2 § andra stycket djurskyddslagen (2018:1192) gälla för en viss tid eller tills vidare. Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får under vissa förutsättningar, som anges i 110 kap. 52 §, dras in eller sättas ner. Indragningen eller nedsättningen får avse viss tid eller gälla tills vidare.

Spärrtiden för bidragsspärr bör bestämmas i kalendertid

Mot bakgrund av vad som framgått om hur tidsperioder normalt anges finns det två alternativ för hur tiden för bidragsspärr ska utformas. Det ena sättet skulle vara att utgå från ett visst antal ersättningsdagar, i likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. En sådan konstruktion skulle innebära att endast sådana dagar avräknas från spärrtiden under vilka sökanden skulle haft rätt till en förmån eller ett stöd. Sanktionen skulle då bli mer kännbar eftersom den som får en bidragsspärr verkligen skulle gå miste om förmåner och stöd som han eller hon annars skulle ha rätt till.

En beräkningsgrund som tar sin utgångspunkt i antalet ersättningsdagar skulle dock bli mycket krånglig att tillämpa och skulle i princip kräva att den enskilde ansöker om en viss förmån trots att han eller hon vet att det finns en bidragsspärr. Bidragsspärren kommer dessutom att gälla för ett stort antal förmåner och stöd med helt olika förutsättningar och krav. Långt ifrån alla förmåner och stöd beräknas med

⁵⁶ Tidsgränsen för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang var ursprungligen också ett år, vilket motiverades bland annat med att en sådan tidsgräns motsvarade den som gällde för kontaktförbud, se prop. 2004/05:77, s. 38. År 2014 förlängdes den längsta förbudstiden till tre år, se *Förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, prop. 2013/14:68, s. 8 f.

en viss dagersättning. Exempelvis studiemedel beräknas per vecka. Andra förmånsslag är kopplade till ett visst behov. Vi har i avsnitt 12.6.1 föreslagit att en beslutad bidragsspärr ska träffa i princip alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen. Eftersom dessa förmåner och stöd är olika utformade är det inte möjligt att konstruera en bidragsspärr där spärrtiden utgår från antalet ersättningsgrundande dagar. Det skulle dessutom vara ett komplicerat sätt för de allmänna domstolarna att bestämma spärrtiden på eftersom domstolarna i övrigt inte hanterar frågor om förmåner och stöd på välfärdssystemens område.

Det alternativ som återstår är att låta spärrtiden bestämmas i kalendertid. En sådan ordning blir enkel att tillämpa för de allmänna domstolarna som har vana av att bestämma till exempel fängelsestid i månader och år. Det är visserligen osäkert vilken effekt en spärr bestämd i kalendertid skulle få i det enskilda fallet. Den enskilde har kanske inte något behov av förmåner eller stöd från välfärdssystemen under den tid som spärren gäller och sanktionen skulle då inte bli lika kännbar. Det är dock en invändning som kan göras även mot till exempel näringsförbud eller utvisning på grund av brott. Ett näringsförbud blir mer kännbart för den som har en vilja att driva näringsverksamhet under förbudstiden än för den som inte har någon sådan önskan. På motsvarande sätt blir en utvisning mer kännbar för den som önskar vara kvar i landet än för den som inte har några sådana önskemål. Detta får anses vara en godtagbar konsekvens i sammanhanget. Att bidragsspärren blir en kännbar sanktion får i stället beaktas vid utformningen av den tid under vilken spärren kan gälla.

Spärrtiden bör ge utrymme för en differentierad bedömning

Det är i stor utsträckning utbetalningar av sociala förmåner och stöd som ska täcka ett visst behov eller en inkomstförlust som enskilda kommer att spärras ifrån. En självklar utgångspunkt blir därför att spärren bör gälla för en viss tid, och alltså inte utan tidsbegränsning. Det kan övervägas att tillämpa en enhetlig spärrtid som gäller för alla som får en bidragsspärr. En sådan lösning skulle kunna innebära att alla får en spärrtid på exempelvis ett år. Det blir enkelt att tillämpa och tydligt och förutsägbart för den enskilde. Dock är det enligt vad som framgått ovan ovanligt med en sådan konstruktion på andra jämförbara områden. I sammanhanget bör också noteras att bidragsspärren enligt

vår bedömning är att jämställa med straff i den mening som avses i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga⁵⁷ (se avsnitt 12.10.1). Enligt artikel 49.2 i stadgan sägs uttryckligen att ett straffs stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen. Det talar emot att ha en fast spärrtid som inte kan anpassas efter det bidragsbrott som den enskilde har begått.

Alla som har gjort sig skyldiga till bidragsbrott av normalgraden och grovt bidragsbrott ska få en bidragsspärr. Trots begränsningen av vilka brott enligt bidragsbrottslagen som ska kunna ligga till grund för en spärr kommer det att vara stor spridning i hur brotten och omständigheterna runt dem har sett ut. Den gräns mellan bidragsbrott som bedöms som ringa och de av normalgraden som brukar tillämpas är relativt lågt satt (2 000 kronor enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer⁵⁸). Gränsen mellan normalgradsbrott och grovt brott går vid så mycket som fem prisbasbelopp. Redan detta gör att spannet för bidragsbrott av normalgraden är stort, bara sett till beloppet. I praktiken kommer spannet att bli något mindre i och med att systemet med administrativa sanktionsavgifter införs och det blir en begränsning av vilka bidragsbrott av normalgraden som ska anmälas till brottsutredande myndighet. Som vi redan varit inne på kan det dock inte uteslutas att enskilda döms för mindre allvarliga brott än vad anmälan avsett eller att mindre allvarliga brott anmäls på grund av särskilda skäl.

De bidragsbrott som enskilda kommer att dömas för kan därför även fortsatt ha stor variation. Det kan komma att handla om alltifrån enstaka utbetalningar med ett lågt belopp till mer omfattande, organiserade brottsliga upplägg som kanske involverat flera gärningsmän och sammantaget avsett stora belopp eller pågått under en längre tid. Av den anledningen är det lämpligt med en differentierad spärrtid som ger utrymme för en nyanserad bedömning där hänsyn också kan tas till att det sammantaget blir en rimlig reaktion på det begångna bidragsbrottet. Därmed kan också kravet på proportionalitet mellan ”straffets” stränghet och överträdelsen tillgodoses. Det är rimligt att vid bedömningen av spärrtidens längd kunna ta hänsyn till omständigheterna vid brottet. På så sätt blir systemet med bidragsspärr mer balanserat.

⁵⁷ *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*, C 83/389.

⁵⁸ Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 7.

Spärrtiden bör därför utformas som ett intervall inom vilken tiden ska bestämmas i det enskilda fallet. Det bör sättas en lägsta och en högsta gräns för spärrtiden i likhet med vad som gäller för till exempel näringsförbud. En sådan utformning ger den enskilde en bättre överblick av vad han eller hon riskerar.

Vilket intervall som bör gälla

Från rättssäkerhetssynpunkt och för att upprätthålla legitimiteten i systemet är det angeläget att bidragsspärren inte avser längre tid än nödvändigt. Samtidigt ska spärren vara en rimlig reaktion i förhållande till det brott som begåtts.

När det gäller var den undre gränsen för spärrtiden ska gå måste det beaktas att det normalt är personer som begått allvarliga bidragsbrott som kan bli aktuella för en bidragsspärr. Det är endast den som döms för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott (eller meddelas ett strafföreläggande för sådan brottslighet) som kan få en bidragsspärr. Ringa och vårdslösa brott faller utanför systemet. Tidsgränsen bör också återspegla att bidragsbrott är ett allvarligt angrepp på den gemensamma välfärden och bör ge en tydlig signal om att det inte är acceptabelt att missbruka välfärdssystemen.

En allt för lågt satt gräns riskerar att inte få det avsedda signalvärdet. Tiden bör också ställas i relation till den administration det kan innebära för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att hantera ansökningar om undantag från bidragsspärr. I vissa fall kan det också dröja innan spärren får faktisk effekt för den enskilde eftersom det kan gå tid innan utbetalningar hinner stoppas. Mot detta ska ställas att det också bör finnas utrymme för att bestämma en inte alltför lång spärrtid för det fall bidragsbrottet inte har varit så allvarligt. Minimitiden bör därför lämpligen bestämmas till sex månader.

Beträffande den övre gränsen för spärrtiden måste beaktas att också mycket allvarliga bidragsbrott, som kanske avsett ett högt belopp eller varit del i en organiserad brottslighet, ska kunna leda till en rimlig reaktion. Det talar för att det bör vara möjligt att besluta om en spärrtid under förhållandevis lång tid. Den övre gränsen för spärrtiden bör därför lämpligen sättas till tre år. Det motsvarar den tid som ett körkort som längst kan vara återkallat och ett tillträdesförbud till idrottsarrangemang som mest kan pågå.

För att ytterligare förstärka att det finns all anledning att se allvarligt på den som begått ett grovt bidragsbrott – och därigenom på ett särskilt allvarligt sätt har missbrukat det förtroende som välfärdsystemen bygger på – bör tiden för bidragsspärr vid sådana brott vara minst ett år. En sådan spärrtid motsvarar vad som gäller för återkallelse av körkort på grund av grovt brott.

Med systemet med administrativa sanktionsavgifter avgifter blir det en naturlig avgränsning i hur allvarliga bidragsbrott av normalgraden som kan leda till en bidragsspärr. Mindre allvarliga överträdelser ska då inte anmälas som misstänkta bidragsbrott. Om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs kommer, med vår bedömning i avsnitt 12.5, alla som begått bidragsbrott av normalgraden att få en bidragsspärr. Eftersom bidragsspärr då kan aktualiseras även för den som döms för ett brott av normalgraden som kanske inte avsett ett så högt belopp eller på annat sätt varit särskilt omfattande, bör utrymmet för att kunna sätta en kortare spärrtid vara större. Det kommer vara en större spridning på de bidragsbrott av normalgraden som enskilda döms för, alltifrån att ligga på gränsen till ett ringa brott till att ligga i paritet med ett grovt bidragsbrott. Av den anledningen bör också spannet inom vilket spärrtiden ska bestämmas vara bredare.

För att möta behovet av en differentierad bedömning och en sanktion som står i rimlig proportion till brottet bör den ovan föreslagna minimigränsen om sex månader justeras neråt om förslaget med administrativa sanktionsavgifter inte genomförs. En rimlig nivå är då tre månader. Om enbart systemet med bidragsspärr genomförs bör följaktligen spärrtiden bestämmas till mellan tre månader och tre år, med minst ett år för grova bidragsbrott.

Hur lång spärrtiden bör vara i det enskilda fallet

Spärrtidens längd ska alltid bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Med det bör avses omständigheter hänförliga till det specifika brottet. Omständigheter som har med den enskildes personliga, ekonomiska eller sociala förhållanden bör inte ges betydelse vid bestämmande av spärrtidens längd. Det bör inte heller få betydelse hur den enskilde kommer att påverkas av spärren, såsom att den enskilde uppbär förmåner och stöd från det allmänna och därför kommer drabbas hårdare av en spärr än om han eller hon

inte hade haft någon sådan ersättning. Förhållanden hänförliga till den enskildes person, bör däremot, i viss utsträckning, kunna beaktas vid bedömningen av möjligheten att i det enskilda fallet meddela undantag från en beslutad bidragsspärr.

Hur spärrtiden ska bestämmas inom det givna intervallet (sex månader till tre år) är en fråga som i första hand får utvecklas i praxis. Något generellt kan dock sägas om tillämpningen. Brottets allvar och omständigheterna runt brottet bör ges betydelse vid bedömningen av hur lång spärrtiden ska vara. Har den enskilde dömts för att under en längre tid ha missbrukat en förmån, begått upprepade brott eller tillskansat sig (eller försökt tillskansa sig) ett högt belopp är det rimligt att spärrtiden är relativt lång. Om brottet avsett en mindre överträdelse, ett lågt belopp eller framstått som en engångshändelse skulle det kunna tala för att spärren ska gälla under en kortare tid. Eftersom vi föreslår att en bidragsspärr som utgångspunkt ska träffa alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen bör hänsyn också kunna tas till om flera olika förmåns- och stödsystem missbrukats eller om brott begåtts mot mer än en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Vår avsikt är inte att bidragsspärren ska leda till att straffen för bidragsbrott generellt sänks, även om det faktum att den enskilde får en bidragsspärr skulle kunna vara en sådan omständighet som enligt 29 kap. 5 § 7 brottsbalken ska beaktas i skäligen omfattning vid straffmätningen. I stället bör viss hänsyn kunna tas till straffet vid bestämmande av spärrtidens längd.

12.7.2 När spärrtiden börjar gälla

Förslag: Spärrtiden ska börja gälla från det att beslutet om bidragsspärr har fått laga kraft.

Skälen för förslaget

Bidragsspärren bör gälla från laga kraft

En fråga i sammanhanget är när beslutet om bidragsspärr ska börja gälla. Ett alternativ är att låta beslutet börja gälla omedelbart i samband med att det fattas. Så föreskrivs det till exempel om tillträdesförbudet

att det börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.⁵⁹ Detsamma gäller för kontaktförbud.⁶⁰ Även beslut om körkortsingripande gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.⁶¹

En fördel med en lösning som innebär att beslutet om bidragsspärr börjar gälla direkt skulle vara att det blir en mer omedelbar effekt av en beslutad spärr. Från det att beslutet är fattat skulle den enskilde som utgångspunkt inte längre ha rätt att få utbetalat medel från det allmänna. Det skulle kunna ses som en rimlig reaktion att den enskilde inte kan få några nya förmåner och stöd direkt efter att det meddelats en dom genom vilken han eller hon befunnits skyldig till förhållandevis allvarlig bidragsbrottslighet. För den enskilde skulle det också kunna ha en större avhållande effekt, om spärren inträder närmare i anslutning till att skuldfrågan först prövats.

Utgångspunkten inom såväl förvaltningsprocessen som inom brottmålsprocessen är dock den motsatta, nämligen att en dom eller beslut inte får verkställas förrän överklagandetiden gått ut och domen eller beslutet inte har överklagats.⁶² Det krävs alltså att domen eller beslutet fått laga kraft för att en åtgärd med anledning av domen eller beslutet ska kunna vidtas. Ett fängelsestraff får till exempel inte verkställas förrän domen fått laga kraft. Ett annat exempel där den nämnda utgångspunkten tillämpas i fråga om när viss tid ska börja löpa är näringsförbud. Enligt 10 § lagen om näringsförbud ska ett sådant förbud meddelas för viss tid och gäller från det att beslutet om näringsförbud får laga kraft. En nackdel med en sådan ordning är att det kan ta tid innan ett beslut får laga kraft och att reaktionen därför kommer långt i efterhand.

En bidragsspärr meddelas dock som en direkt följd av att någon döms (eller meddelas ett strafföreläggande) för bidragsbrott av viss grad. Spärrfrågan bör, om den avgörs i en brottmålsdom, kunna överklagas tillsammans med skuldfrågan (se avsnitt 12.12.9) och tiden för överklagande och laga kraft bör följa vad som gäller för brottmålet. Frågan om bidragsspärr bör också kunna överklagas ensam om den dömde godtar rättens bedömning i skuldfrågan och påföljdsfrågan men inte i fråga om bidragsspärr eller spärrtidens längd. Bidragsspärren skiljer sig från vad som gäller för till exempel kontaktförbud eller till-

⁵⁹ 3 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 3 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

⁶⁰ 4 § lagen om kontaktförbud.

⁶¹ 7 kap. 7 § körkortslagen.

⁶² Se till exempel 35 § förvaltningslagen (2017:900).

trädesförbud genom att sådana beslut inte är beroende av att någon samtidigt döms till ansvar för ett brott. Den påminner mer om näringsförbud som meddelas på grund av brott.

Vi bedömer nedan att bidragsspärren är att jämställa med ett straff (se avsnitt 12.10.1). Spärren ska utformas som en särskild rättsverkan av brott (se avsnitt 12.12.2). Mot denna bakgrund och vad som i övrigt anförts bör bidragsspärren, i likhet med vad som gäller för näringsförbud, börja gälla först när frågan om bidragsspärr är slutligt avgjord genom ett beslut som får laga kraft. För ett beslut om bidragsspärr som meddelats inom ramen för en brottmålsdom kommer detta i allmänhet att sammanfalla med när domen får laga kraft. Har spärren meddelats genom ett strafföreläggande får det beslutet laga kraft i och med att föreläggandet godkänns. Ett godkänt strafföreläggande gäller nämligen som en dom som fått laga kraft.

Följden av att bidragsspärren gäller från laga kraft

Att bidragsspärren börjar gälla när beslutet har fått laga kraft innebär att spärrtiden börjar löpa från den tidpunkten. Det innebär att det kommer sakna betydelse om den enskilde vid den tidpunkten, eller senare under spärrtiden, verkställer ett fängelsestraff som han eller hon ådömts i domen på bidragsbrott. Det förhållandet att en bidragsspärr i det enskilda fallet kan få begränsad effekt därför att den enskilde undergår straffverkställighet i anstalt, och då är avskuren från möjligheten att ta del av många förmåner och stöd från det allmänna, är en konsekvens som får godtas. Det är relativt få fall av bidragsbrott som leder till långa fängelsestraff och det är inte heller säkert att straffverkställigheten påbörjas i direkt anslutning till när brottmålsdomen får laga kraft.

Möjligheten till återanpassning efter avtjänat fängelsestraff skulle också kunna försvåras för den enskilde om en bidragsspärr började gälla till exempel i direkt samband med frigivningen. Det skulle även kunna innebära praktiska svårigheter av mer administrativ karaktär om spärrtidens utsträckning på något sätt skulle anpassas till verkställigheten av ett fängelsestraff som ådömts i domen på bidragsbrott.

Det anförda föranleder därför ingen annan bedömning än att spärrtiden i samtliga fall ska börja gälla från det att beslutet om bidragsspärr får laga kraft.

12.8 Vilka utbetalningar som påverkas

Förslag: Utbetalningar får inte göras av förmåner och stöd som avser tid under vilken spärrtiden gäller. Förmåner och stöd som inte avser viss tid får inte beslutas under spärrtiden.

Beslut i dessa frågor överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

Skälen för förslaget

Utbetalningar som avser tid under spärrtiden

Som framgått föreslår vi att bidragsspärren ska träffa i stort sett alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Det innebär att den enskilde under den tid som spärren gäller inte ska kunna få några sådana förmåner och stöd som omfattas av systemet, med undantag för ekonomiskt bistånd och bistånd enligt LMA. Den grundläggande rätten till en förmån eller ett stöd bör som utgångspunkt inte påverkas av att den enskilde får en bidragsspärr.

Avsikten med bidragsspärren är att förhindra att enskilda under en viss tid får utbetalt pengar från välfärdssystemen. Indirekt kan det också avhålla enskilda från att ansöka om förmåner och stöd under den period som spärren gäller eftersom han eller hon vet om att pengar ändå inte kommer att betalas ut. Spärrtiden blir en form av tidsmässigt vakuum där den enskilde som utgångspunkt inte kan få förmåner och stöd utbetalade från de statliga välfärdssystemen utan är hänvisad till att försörja sig själv eller ansöka om ekonomiskt bistånd. Den enskilde skulle alltså i och för sig kunna ha rätt till en viss förmån eller ett visst stöd enligt de förutsättningar som gäller för förmånen eller stödet men spärren bör i princip hindra honom eller henne från att få pengar utbetalade till sig.

Bidragsspärren bör i första hand gälla för sådana utbetalningar som skulle ha gjorts under spärrtiden – om det inte hade funnits en bidragsspärr – och som avser tid under vilken spärrtiden pågår. Det kan handla om utbetalningar som mer eller mindre görs automatiskt, till exempel barnbidrag, som inte bör utgå under spärrtiden. Det kan också handla om andra löpande utbetalningar som beslutats före spärrtiden, till exempel assistansersättning, som inte bör fortsätta att betalas ut under

den tid spärren gäller (såvida det inte efter ansökan beslutas om ett undantag). Vid löpande utbetalningar kommer den myndighet som handhar förmånen behöva vidta de åtgärder som behövs för att utbetalningarna ska upphöra. Spärren får då faktisk effekt först efter att utbetalningarna stoppats, vilket kan behöva föregås av viss kommunisering med den enskilde. Det får ankomma på beslutande aktörer att hantera den frågan med sådan skyndsamhet att inte onödigt mycket pengar betalas ut från systemen efter att en beslutad bidragsspärr fått laga kraft. Att det kan komma att bli viss eftersläpning är dock oundvikligt.

Bidragsspärren bör också i praktiken innebära att det inte beviljas några nya förmåner eller stöd under det att spärren gäller och som avser den tiden, till exempel sjukpenning för en sjukdomsperiod som infaller under spärrtiden. På motsvarande sätt bör till exempel en ansökan om studiestöd för en period som inträffar under spärrtiden kunna avslås med motiveringen att utbetalningar inte får göras på grund av att det finns en pågående bidragsspärr.

Det finns förmåner som betalas ut i efterskott för en tid som redan varit och där ansökan skulle kunna göras efter spärrtidens utgång men avse tid då spärren gällde. Ett sådant exempel är föräldrapenning som kan lämnas för en tid som ligger upp till 90 dagar före ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan. Om det finns synnerliga skäl får föräldrapenning lämnas för ännu längre tid tillbaka. Ett annat exempel är ansökan om arbetslöshetsersättning som ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Även här finns möjlighet att bevilja ersättning vid en senare tidpunkt, om det finns synnerliga skäl. Det bör i dessa fall inte vara möjligt att avvakta spärrtidens utgång och retroaktivt få utbetalat ersättning för en period som infallit under spärrtiden.

Det finns också förmåner som betalas ut i förskott. Till exempel studiemedel och studiestartsstöd betalas ut månadsvis i förskott. Det är, som vi delvis redan varit inne på, rimligt att myndigheter inte får verkställa sådana utbetalningar under spärrtiden som beslutas under spärrtiden och som avser tid som infaller under spärrtiden. Det är inte heller rimligt att utbetalningar ska få göras under spärrtiden av sådant som redan är beslutat när spärrtiden börjar gälla och som avser tid som infaller under spärrtiden men som ännu inte har hunnit betalas ut när spärrtiden börjar gälla. Däremot bör det inte finnas några

hinder mot att under en pågående spärrtid betala ut sådana förmåner och stöd som avser tid före spärrtiden. Det skulle då bli någon form av retroaktiv sanktion för en tid där bidragsspärren inte gällde, vilket inte skulle vara en lämplig ordning. På motsatt vis bör det inte heller finnas hinder mot att i förskott betala ut en förmån eller ett stöd som avser tid efter spärrtidens utgång.

Sammantaget, och för att täcka in de situationer där en bidragsspärr enligt vår bedömning bör slå till, bör utbetalningar inte få göras av förmåner och stöd som avser tid under vilken spärrtiden gäller. Något krav på att utbetalningen skulle ha gjorts under spärrtiden bör inte uppställas utan avgörande bör alltså vara hur tiden för förmånen eller stödet förhåller sig till spärrtiden.

Förmåner och stöd som inte avser en viss tid

Det finns emellertid vissa förmåner och stöd som inte har någon sådan koppling till viss tid som beskrivits ovan. De kan vara konstruerade så att de inte beräknas och lämnas för en viss tydligt definierad förmånstid. Det kan här handla om bidrag för att täcka en viss kostnad. Ett sådant exempel är bilstöd som den som har en varaktig funktionsnedsättning och stora svårigheter att förflytta sig eller att åka kollektivt kan få för att köpa eller anpassa ett fordon efter sina behov. Bilstödet består av olika bidrag som utgår med vissa belopp beroende på bland annat den enskildes inkomster. Ett annat exempel är bostadsanpassningsbidrag som lämnas av kommunen till en person med funktionsnedsättning för anpassning av dennes bostad. Bidraget utgår med ett visst belopp som motsvarar skäliga kostnader för att vidta nödvändiga åtgärder. Ytterligare ett exempel är körkortslån som kan beviljas vissa arbetslösa eller unga med gymnasieexamen för att kunna ta ett körkort. Lånet utgår med ett visst belopp som sedan ska betalas tillbaka.

I de fall förmåner och stöd inte beräknas och lämnas för en viss tydligt definierad förmånstid är det av naturliga skäl inte möjligt att föreskriva att utbetalningar inte får göras för en tid som infaller under spärrtiden. För att ändå uppnå en likartad och rimlig effekt bör det inte vara möjligt att besluta om sådana förmåner och stöd under den tid som bidragsspärren gäller. På så sätt förhindras också utbetalningar av dessa typer av förmåner och stöd, om beslutet fattas under spärr-

tiden. Det bör följaktligen få till följd att till exempel körkortslån inte får beslutas under den tid som spärrtiden löper.

Har ett beslut utan koppling till viss förmånstid fattats före det att spärrtiden började gälla bör bidragsspärren inte hindra att utbetalningar görs under spärrtiden, eftersom det inte fanns någon pågående spärr när beslutet fattades. Det skulle kunna uppfattas som en retroaktiv sanktion att inte kunna få utbetalat sådant som beslutats före spärrtiden och som inte har någon koppling till den tiden, mer än att utbetalning skulle göras då. Det bör inte heller finnas något hinder mot att efter spärrtidens utgång besluta om sådana förmåner och stöd som inte har någon koppling i tid till spärrtiden. Den som efter spärrtiden behöver till exempel anpassa sin bostad eller bil bör kunna få bidrag till det eftersom han eller hon inte längre har en bidragsspärr.

Någon anledning att ha en annan längd på spärrtiden för de fall där förmånen eller stödet inte avser en viss tid finns inte. Det skulle inte heller vara möjligt att på förhand fastställa en sådan tid eftersom det när bidragsspärren beslutas inte fullt ut går att bedöma vilka förmåner eller stöd som kan komma att aktualiseras för den enskilde. En bidragsspärr och en därtill hörande spärrtid bestäms gemensamt för alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen som kan träffas av spärren.

Det bör vara möjligt att överklaga

De beslutande aktörerna kan behöva besluta om att utbetalningar som avser tid med bidragsspärr inte ska göras. Det kan till exempel handla om att löpande utbetalningar ska upphöra på grund av spärren eller att avslå en ny ansökan om förmån eller stöd under en pågående bidragsspärr för en tid som infaller under spärrtiden. Det kan också handla om att utbetalningar av redan beviljade förmåner och stöd ska stoppas eller att ansökningar i efterskott ska avslås på grund av att de avser tid med bidragsspärr. På samma sätt kan beslutande aktörer behöva avslå en ansökan om en förmån eller ett stöd som inte har någon koppling till viss tid med anledning av att sådant inte får beslutas under spärrtiden.

Eftersom besluten innebär att den enskilde på grund av bidragsspärren inte kommer få den aktuella förmånen eller det aktuella stödet utbetalat till sig bör det vara möjligt att överklaga sådana beslut. Det bör säkerställas att så kan göras för alla dessa beslut, oavsett vilken

förmån eller vilket stöd det handlar om. Besluten har i dessa fall en mycket nära anknytning till andra beslut som gäller förmånen eller stödet i fråga. Exempelvis kan det behöva prövas vilken period en viss förmån eller ett visst stöd gäller för och om den tiden ska anses innefattas i spärrtiden. Det är därför rimligt att sådana frågor prövas av den som annars överprövar beslutet om förmånen eller stödet. Överklagan av den aktuella typen av beslut bör därför följa den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser, vilket behöver tydliggöras.

Det sagda innebär att det kommer råda olika överklagandeordningar för besluten beroende på vilken förmån eller vilket stöd det handlar om. Det kan se olika ut när det till exempel gäller inom vilken tid ett beslut får överklagas och vem som prövar överklagandet. I vissa fall kommer det också ställas krav på att beslutet först omprövas av den beslutande myndigheten innan det får överklagas. Det kan göra att handläggningen skiljer sig mycket åt och att det i vissa fall kan ta ganska lång tid innan frågan är slutligt avgjord. Vi återkommer till detta längre fram när vi överväger vem som ska pröva överklagande av beslut om undantag från bidragsspärr (se avsnitt 12.9). De nackdelar som kan finnas med olika överklagandeordningar vägs dock upp av att beslut som rör utbetalning av en viss förmån eller ett visst stöd överklagas i samma ordning som andra beslut som rör förmånen eller stödet.

Utbetalningar kan komma att göras innan de hinner stoppas

I sammanhanget ska också nämnas att frågan har väckts om inte bestämmelserna i 66 § ALF ska utvidgas så att det skulle vara möjligt att tills vidare hålla inne ersättning i samband med utredning av en bidragsspärr. Eftersom allmän domstol beslutar om bidragsspärr – och inte arbetslöshetskassorna – skulle detta bli aktuellt först efter att spärren fått laga kraft och frågan om att stoppa pågående utbetalningar hanteras av arbetslöshetskassorna. Det skulle i detta skede kunna komma en begäran från den enskilde om undantag för arbetslöshetsersättningen som kan behöva utredas. Utbetalning av arbetslöshetsersättning görs veckovis, varför det skulle kunna bli några utbetalningar som görs innan frågan om den enskilde ska få ersättning är avgjord. Det finns också i andra regelverk bestämmelser som ger möjlighet

att hålla inne beslutad ersättning. Som exempel kan nämnas 112 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, 6 kap. 3 a § studiestödslagen, vartill hänvisas i 50 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd, och 18 § förordningen (2018:1118) om körkortslån. Dessa gäller i olika hög utsträckning och under olika förutsättningar.

Att några utbetalningar kan komma att göras innan bidragsspärren får faktisk effekt är, som vi redan varit inne på, en godtagbar konsekvens i sammanhanget. Det ligger också i linje med vår bedömning i avsnitt 12.12.5 om att det inte finns behov av att intermistiskt kunna besluta om bidragsspärr i avvaktan på att frågan om bidragsspärr är slutligt avgjord. Vi ser därför inget behov av att i nuläget utvidga möjligheterna att hålla inne ersättning eller i övrigt ändra i några befintliga bestämmelser. Det utesluter dock inte att det kan finnas anledning att omvärdera detta om det skulle visa sig vara ett stort problem när systemet med bidragsspärr införts. Det gäller för alla förmåner och stöd som kommer att träffas av bidragsspärren.

12.9 Möjlighet till undantag från beslut om bidragsspärr

Förslag: Den som har meddelats en bidragsspärr ska efter ansökan kunna medges undantag från spärren för en viss förmån eller ett visst stöd, om det finns särskilda skäl.

En fråga om undantag prövas av den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som ansökan om undantag avser.

Beslut om undantag överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

Skälen för förslaget

Det bör finnas möjlighet till undantag

Bidragsspärr ska meddelas den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott. Det tillsammans med begränsningen av vilka överträdelser mot välfärdssystemen som över huvud taget ska anmälas som misstänkta bidragsbrott när systemet

med administrativa sanktionsavgifter införs, gör att det normalt kommer vara de mer allvarliga bidragsbrotten som leder till en bidragsspärr. Av den anledningen finns det skäl att vara restriktiv med om, och i så fall under vilka förutsättningar, det ska vara möjligt att få undantag från ett beslut om bidragsspärr. Utgångspunkten är att bidragsspärren ska träffa i stort sett alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Detta för att spärren ska bli så verkningfull som möjligt.

Trots det kan det i det enskilda fallet uppstå en situation där det framstår som orimligt att den enskilde inte kan få en specifik förmån eller ett visst stöd på grund av att han eller hon har en bidragsspärr. I vissa fall kan bidragsspärren dessutom gälla under ganska lång tid och förhållandena kan ändras under den tiden. Beroende på vilken förmån eller vilket stöd det handlar om kan konsekvenserna av en spärr bli svåra för den enskilde och det är inte heller alltid möjligt att förutse sådana konsekvenser. Det finns också vissa förmåner och stöd som primärt är avsedda för annan än den som har bidragsspärren eller som är till för att skydda allmänheten från exempelvis smitta eller för att kunna upprätthålla försvaret av Sverige.

En bidragsspärr som träffar alla förmåner och stöd från välfärdsystem som omfattas av bidragsbrottslagen skulle därför kunna få konsekvenser som inte är avsedda, till exempel att en person med grav funktionsnedsättning inte kan klara sin dagliga livsföring, att ett barn inte får sitt specifika omsorgsbehov tillgodosett eller att någon tvingas gå till arbetet med en smittsam sjukdom. Mot den bakgrunden bör det finnas möjlighet att anpassa bidragsspärren till den specifika situationen och begränsa dess verkningar för den enskilde eller den som annars är beroende av förmånen eller stödet. Utifrån förhållandena i det enskilda fallet bör det alltså vara möjligt att kunna medge undantag från ett beslut om bidragsspärr för en viss förmån eller ett visst stöd. Det handlar då om att den förmånen eller det stödet ska få utgå trots att den enskilde omfattas av en bidragsspärr.

Om den enskilde till följd av en beslutad bidragsspärr får svårigheter att försörja sig och sin familj bör han eller hon vara hänvisad till att söka ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen. Det förmånsslaget träffas inte av en meddelad bidragsspärr av den anledningen att det utgör samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät. Om den enskilde uppfyller förutsättningarna för ekonomiskt bistånd kommer han eller hon alltså inte vara förhindrad att komma i åtnjut-

ande av biståndet. Däremot kan det finnas andra skäl till att den enskilde inte beviljas ekonomiskt bistånd, till exempel därför att han eller hon har andra tillgångar.

Det bör krävas särskilda skäl

Undantag från beslut om bidragsspärr bör alltså bli aktuellt endast under speciella förhållanden. Möjligheten att få förmåner och stöd trots en beslutad spärr bör normalt utgå från den enskildes behov av en specifik förmån eller ett särskilt stöd. Det bör då inte vara tillräckligt att det finns ett behov utan det bör krävas något ytterligare, såsom att den enskilde har ett uttalat, påtagligt behov av förmånen eller stödet som undantaget avser och det behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt än genom att den enskilde får den förmånen eller det stödet. Behovet skulle också kunna vara knutet till någon annan än den som rent faktiskt får utbetalningen, exempelvis ett barn som har ett särskilt behov av omvårdnad eller stöd. Det kan även handla om situationer där det skulle framstå som närmast stötande att den enskilde inte kan få en viss förmån eller ett visst stöd. Ett sådant exempel skulle kunna vara stöd till elever som till följd av särskilda behov deltar i särskild utbildning som endast finns på ett fåtal platser i landet.⁶³ Om eleven till följd av en bidragsspärr inte har någon möjlighet att fortsätta skolgången bör det kunna vara skäl för att göra undantag från spärren för det stödet.

För att understryka att möjligheten till undantag från bidragsspärr ska tillämpas bara i undantagsfall bör det uppställas ett krav på särskilda skäl. Med det bör avses att det finns särskilda omständigheter som talar för att den enskilde trots en beslutad bidragsspärr bör få en viss förmån eller ett visst stöd från något av de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Det får bli en fråga för rättstillämpningen att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om det föreligger särskilda skäl. Viss vägledning kan också komma att utvecklas i rättspraxis.

Några principer för tillämpningen av kravet på särskilda skäl bör dock kunna utmejslas. Mycket har vi redan varit inne på. Undantag från beslut om bidragsspärr bör i första hand kunna komma i fråga i vissa omsorgssituationer där behovet av omsorg inte kan tillgodoses

⁶³ Se 10 och 11 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

genom till exempel ekonomiskt bistånd från kommunen. Det skulle till exempel kunna handla om att medge undantag för assistansersättning till den som har behov av assistans för att klara sin dagliga livsföring eller avseende omvårdnadsbidrag till en förälder med ett barn som på grund av funktionsnedsättning behöver omvårdnad och tillsyn. I vissa fall skulle det också kunna finnas särskilda skäl att medge undantag för till exempel graviditetspenning, om det är nödvändigt för att en kvinna ska kunna vara ledig från ett ansträngande förvärvsarbete.

Andra situationer där särskilda skäl skulle kunna föreligga kan vara om en förmån eller ett stöd syftar till att skydda allmänheten. Hit skulle exempelvis smittbärarsättning kunna hänföras. Undantag på grund av särskilda skäl bör också kunna göras i ett enskilt fall där avsaknaden av en förmån eller ett stöd skulle få allvarliga eller orimliga konsekvenser för någon annan än den som bidragsspärren avser, till exempel ett barn. I vissa fall skulle det också kunna föreligga särskilda skäl att medge undantag från en bidragsspärr för föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning om det behövs för att föräldern ska kunna vara ledig för att ta hand om sitt barn. Hänsyn till barnets bästa skulle kunna ges viss betydelse vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att medge undantag. Det bör emellertid inte leda till att undantag alltid beviljas för till exempel föräldrapenning eller omvårdnadsbidrag, om barnets behov av vård och omsorg kan tillgodoses på annat sätt.

Även andra förhållanden än de nu nämnda skulle kunna utgöra särskilda skäl efter en bedömning i det enskilda fallet. Avsikten är dock att möjligheten till undantag ska tillämpas restriktivt, vilket behandlas närmare i författningskommentaren (se avsnitt 16.1).

Vem som ska besluta om undantag

Som vi ser det finns det två tänkbara alternativ för vem som skulle kunna besluta om undantag från en meddelad bidragsspärr. Det ena alternativet är att låta allmän domstol pröva frågan som en del av beslutet om bidragsspärr. Det andra alternativet är att låta de aktörer som beslutar om förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen också besluta om eventuella undantag från bidragsspärren.

En fördel med att allmän domstol skulle besluta om eventuella undantag från bidragsspärren hade varit att frågor som rör spärren be-

handlas i ett sammanhang, i direkt anslutning till frågan om straffansvar för bidragsbrott. Den enskilde som anser sig ha behov av en förmån eller ett stöd trots att han eller hon kommer bli föremål för en bidragsspärr, hade kunnat få ett besked på ett tidigare stadium än om den ska tas i ett separat förfarande. Prövas allt i ett sammanhang skulle det också kunna bli en mer samlad bedömning av den enskildes personliga behov. Tillämpningen av undantagsmöjligheten skulle också kunna bli mer enhetlig om allmän domstol prövar frågan än om beslutsfattandet ligger på flera olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Det finns emellertid problem med att allmän domstol skulle besluta om undantag från bidragsspärr. I många fall skulle det krävas en ganska omfattande utredning för att kunna ta ställning till om den enskilde verkligen har behov av den förmån eller det stöd som han eller hon påstår. Det skulle kunna tynga brottmålet i onödan om omfattande utredningsmaterial behöver tas in i målet och dessutom försena brottmålsprocessen. Frågan om undantag skulle också kunna generera fler överklagade brottmålsdomar och då särskilt sådana överklaganden där enbart frågan om undantag från bidragsspärr vill föras vidare till högre instans.

De allmänna domstolarna har inte heller den utredningsskyldighet som förvaltningsmyndigheterna har, varför ett större ansvar skulle behöva läggas på antingen åklagare eller den enskilde själv. Om det skulle ligga på den enskilde att prestera utredning inför domstolen finns det en uppenbar risk att det endast är de som har stora resurser och möjligheter att hämta in sådan utredning som kommer att kunna visa att förutsättningarna för undantag är uppfyllda. Det skulle kunna slå väldigt fel eftersom det sannolikt är de som har störst behov av att få undantag för en viss förmån eller ett visst stöd som har svårast att tillvarata sin rätt. Det finns också betänkligheter mot att låta allmän domstol fatta beslut som i grunden handlar om rätten till en förmån eller ett stöd eftersom dessa domstolar normalt inte hanterar sådana frågor.

Ett annat problem med att låta allmän domstol besluta om undantag gäller möjligheten att få till stånd en ändring om den enskildes förhållanden ändras. Eftersom det är fråga om en ingripande åtgärd för den som får en bidragsspärr är det viktigt att den enskildes möjligheter till undantag är lika oavsett om grunden för undantag finns redan vid beslutet om bidragsspärr eller uppkommer senare. Det kan

inträffa sådana förhållanden som ingen hade kunnat förutse vid beslutstillfället, till exempel att den enskilde råkar ut för en allvarlig olycka eller drabbas av svår sjukdom som påverkar dennes möjligheter att själv tillgodose sina behov. Åtminstone bör det finnas möjlighet för den enskilde att få sin sak prövad i ett senare skede.

Det är inte lämpligt att låta allmän domstol pröva frågor om ändring eller upphävande av en beslutad bidragsspärr eftersom det skulle kräva ingående prövning av rätten till eller behovet av en förmån eller ett stöd. Inte heller skulle det vara lämpligt att låta en förvaltningsmyndighet ompröva ett beslut som tidigare fattats av allmän domstol. Detta talar emot att över huvud taget låta allmän domstol besluta i fråga om undantag från bidragsspärr eftersom prövningen bör vara likartad oavsett när den görs – i anslutning till beslutet om bidragsspärr eller senare på grund av ändrade förhållanden.

Det finns starka skäl som talar för att det är de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som normalt beslutar om förmåner och stöd som också bör avgöra om den enskilde trots en meddelad bidragsspärr bör ges rätt till en viss förmån eller ett visst stöd. Dessa aktörer är de som är bäst lämpade att pröva frågor om undantag från bidragsspärr. Det är där det finns mest kompetens när det gäller att bedöma enskildas hjälpbehov och andra personliga förhållanden. De som normalt beslutar om förmåner och stöd torde också ha lättast att få in tillräckligt och relevant underlag för att kunna göra erforderliga bedömningar. Inom förvaltningsprocessen finns det dessutom normalt en mer långtgående utredningsskyldighet för beslutande aktörer.

Med en ordning som innebär att begäran om att en viss förmån eller ett visst stöd ska undantas från bidragsspärren prövas i ett separat, efterföljande förfarande blir också processen i allmän domstol renare. Detta har vi delvis redan varit inne på vid behandlingen av frågan om vem som bör besluta om bidragsspärr (se avsnitt 12.4.1). I samband med brottmålet kommer allmän domstol besluta om bidragsspärr som en direkt följd av att den kommit fram till att någon ska dömas för ett bidragsbrott av normalgraden eller ett grovt bidragsbrott. Någon bedömning av den enskildes ekonomiska eller personliga förhållanden i övrigt kommer inte att behöva göras. Om förutsättningarna för bidragsspärr är uppfyllda ska domstolen besluta om en sådan och begränsa sin prövning till hur lång spärrtiden ska vara i det enskilda fallet. Genom en uppdelning som innebär att beslutet om bidrags-

spärr ligger på allmän domstol att fatta medan frågor om eventuella undantag prövas av de som annars beslutar om förmåner och stöd fördelas beslutsfattandet på de som har bäst förutsättningar för att kunna fatta rimliga och rättssäkra beslut.

Vi har bedömt att bidragsspärr även ska kunna åläggas genom ett strafföreläggande. Med den nyss beskrivna ordningen skulle det innebära att åklagare beslutar om bidragsspärr utan att göra någon bedömning av om det finns behov av undantag. Den senare frågan skulle på samma sätt som när allmän domstol beslutar om bidragsspärr, prövas i ett separat förfarande av de som annars beslutar om förmåner och stöd. Skälen för en sådan ordning är i allt väsentligt desamma som anförts ovan angående ett uppdelat beslutsfattande. Åklagare behöver inte utreda eventuella behov av förmåner och stöd utan kan utfärda ett strafföreläggande med bidragsspärr om förutsättningarna för det är uppfyllda. Det uppstår inte heller några problem med att få till stånd ett undantag om den enskildes förhållanden ändras under en pågående bidragsspärr.

Mot denna bakgrund föreslår vi att frågor om undantag från beslut om bidragsspärr prövas av den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som den enskilde vill ha undantag för. Det innebär i sin tur att om den enskilde gör gällande att förmåner och stöd från olika beslutande aktörer ska undantas från bidragsspärren, har respektive aktör att pröva förutsättningarna för att undanta den förmån eller det stöd som den själv administrerar. Det innebär också att det saknar betydelse om grunden för undantag förelåg redan vid beslutet om bidragsspärr eller uppkom senare på grund av att den enskildes förhållanden har ändrats. Inte heller har det någon betydelse om spärren beslutats av åklagare inom ramen för ett strafföreläggande.

Som framgått ovan börjar en bidragsspärr att gälla först sedan det beslutet fått laga kraft (se avsnitt 12.7.2). Möjligheten att bevilja undantag bör följaktligen aktualiseras först när det finns en giltig, pågående bidragsspärr.

Det bör krävas en ansökan från den som bidragsspärren gäller

Utgångspunkten är alltså att allmän domstol, utan någon närmare prövning, ska besluta om bidragsspärr för den som har befunnits skyldig till bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott. I syste-

met ligger att det finns en stark presumtion för att den som har begått ett bidragsbrott på viss nivå inte ska kunna få ut några pengar från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och bistånd enligt LMA träffas dock inte av bidragsspärren.

Den enskilde som trots dessa utgångspunkter anser att han eller hon bör medges undantag från bidragsspärren för en viss förmån eller ett visst stöd, bör vara hänvisad till att ansöka om ett sådant undantag. Ansökan får sedan hanteras i den ordning som normalt gäller för förmånen eller stödet. Vid prövningen av ansökan får kravet på särskilda skäl bedömas som en ytterligare förutsättning, utöver de som annars gäller, för att få förmånen eller stödet som ansökan om undantag avser. Om den enskilde inte får beviljat det undantag han eller hon ansökt om kommer det i många fall innebära att beslutet kan bli föremål för överklagan inom de allmänna förvaltningsdomstolarna (se dock nedan).

De som beslutar om förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen ska således inte själva behöva bevaka eller utreda eventuella möjligheter till undantag efter en beslutad bidragsspärr. Avsikten är inte heller att de beslutande aktörerna självmant ska fortsätta att betala ut förmåner och stöd till den som har en pågående bidragsspärr bara för att de anser att det skulle vara oskäligt om utbetalningarna upphörde eller att det skulle bli märkliga konsekvenser för den enskilde. I stället bör det alltså ankomma på den som fått en bidragsspärr att initiera ett förfarande hos den aktör som har att besluta om den förmån eller det stöd som den enskilde vill ha undantag för. Detta bör kunna göras antingen som en särskild ansökan om undantag eller i samband med att den enskilde inkommer med en ny ansökan om förmån eller stöd. Den enskilde bör också kunna anses ha ansökt om undantag för en förmån eller ett stöd, om han eller hon i sin kommunikering med den beslutande aktören anför sådana skäl, till exempel inför att utbetalningar ska upphöra.

Att den enskilde ska ansöka om undantag från ett beslut om bidragsspärr medför att det för vissa förmåner och stöd som inte kräver någon ansökan från den enskilde, till exempel barnbidrag eller efterlevandeförmåner till bosatta inom Sverige, kan behöva tillskapas en viss ordning för att ta hand om ansökningarna om undantag. Det skulle kunna handla om nya handlägningsrutiner eller beslutsordningar.

Vi återkommer i viss mån till detta i konsekvensbeskrivningen (se avsnitt 15.3.5).

Hur beslut i fråga om undantag ska få överklagas

Den bidragsspärr som vi föreslår ska meddelas den som gjort sig skyldig till vissa bidragsbrott, är enligt vår bedömning att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen (se avsnitt 12.10.1). Det är, som vi återkommer till, naturligt att sådana beslut får överklagas. På samma sätt är det naturligt att beslut i fråga om undantag bör få överklagas eftersom det normalt innebär att den enskilde inte får den förmån eller det stöd som han eller hon ansökt om undantag för eller inte i den utsträckning som har begärts. Dessa beslut har följaktligen sådana rättsverkningar att de enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer bör få överklagas.⁶⁴

Utgångspunkten bör alltså vara att beslut om undantag ska få överklagas. För att någon ska få överklaga krävs dock att han eller hon har klagorätt. Sådan rätt tillkommer normalt den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.⁶⁵ Frågan om klagorätt får avgöras i varje enskilt fall men generellt kommer det här handla om beslut genom vilket den som har en bidragsspärr – helt eller delvis – inte har beviljats det sökta undantaget.

När det gäller i vilken ordning besluten ska få överklagas finns det som vi ser det två tänkbara alternativ. Det ena alternativet är att besluten får överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser. Det andra alternativet är att föreskriva en särskild gemensam ordning för alla beslut i fråga om undantag, oavsett vilken förmån eller vilket stöd som ansökan om undantag avsett. Liknande överväganden gjorde vi beträffande ordningen för överklagande av beslut om sanktionsavgift. Ett utförligt resonemang finns i avsnitt 8.13 i delbetänkandet. Där landade vi i att det skulle vara en särskild överklagandeordning för den typen av beslut.

Något som talar för en särskilt föreskriven ordning också för överklagande av beslut i fråga om undantag från bidragsspärr är att det skulle bli en gemensam ordning för alla beslut, oavsett vilken förmån eller vilket stöd som begäran om undantag avsett. Det skulle också

⁶⁴ Detta kommer bland annat till uttryck i 41 § förvaltningslagen som anger att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

⁶⁵ Jämför 42 § förvaltningslagen.

kunna föreskrivas en kortare överklagandefrist än vad som gäller för vissa typer av beslut, till exempel får beslut enligt socialförsäkringsbalken överklagas inom två månader. Det krav som i vissa fall finns på att beslut inte får överklagas innan det har omprövats skulle också kunna slopas vid en särskilt föreskriven överklagandeordning, något som skulle kunna påskynda handläggningen.

Frågan om undantag har dock en tydlig koppling till förutsättningarna för en förmån eller ett stöd. Det är därför naturligt att överklagande av frågor om undantag följer den ordning som gäller för förmånen eller stödet. I vissa fall finns det en överklagandeordning som avviker från vad som normalt gäller inom förvaltningsprocessen. Ett sådant exempel är att andra beslut av CSN än återbetalning av studielån överklagas till en särskild nämnd, Överklagandenämnden för studiestöd, vars beslut inte får överklagas. Inrättandet av överklagandenämnden motiverades med att de ärenden som skulle prövas krävde en förhållandevis skyndsam behandling och att det var möjligt att ge en nämnd en sammansättning som var särskilt anpassad efter den typ av ärenden som prövningen skulle avse.⁶⁶ Mot den bakgrunden, och då fråga om undantag har en nära koppling till den förmån eller det stöd som undantaget gäller, kan det vara lämpligt att nämnden också får pröva överklagande av beslut om undantag från bidragsspärr som avser studiestöd.

En lösning som innebär att överklagande av beslut om undantag från bidragsspärr följer den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som undantaget avser skulle också innebära att det allmänna ombudet för socialförsäkringen får överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. Det skulle kunna gynna praxisbildningen, inte minst när det gäller tillämpningen av kravet på särskilda skäl för undantag.

Även om det hade varit att föredra att frågor om undantag från bidragsspärr kan hanteras med viss skyndsamhet, genom att exempelvis undgå kravet på föregående omprövning, talar övervägande skäl för att överklagande av beslut i fråga om undantag bör följa den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

⁶⁶ *Ett reformerat studiestödssystem*, prop. 1999/2000:10, s. 132 f.

12.10 Regleringar av betydelse vid införandet av ett system med bidragsspärr

Det förslagna systemet med bidragsspärr innebär i stora drag följande. En person som gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott ska meddelas en bidragsspärr under en viss tid. Det är allmän domstol som beslutar om bidragsspärr och bestämmer spärrens längd i samband med brottmålsrättegången. Spärrtiden ska bestämmas till mellan sex månader och tre år. Om det varit fråga om grovt bidragsbrott, ska spärrtiden alltid bestämmas till lägst ett år.

En meddelad bidragsspärr innebär att personen i stor utsträckning blir utestängd från att få utbetalat förmåner och stöd från det allmänna. Spärren träffar alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, förutom de som kan sägas utgöra de mest grundläggande ekonomiska skydden i samhället. En beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa kan efter ansökan från den som meddelats en bidragsspärr medge undantag från spärren för en viss förmån eller ett visst stöd, om det finns särskilda skäl.

Det kan konstateras att ett beslut om bidragsspärr är en mycket ingripande åtgärd. Vid utformningen av systemet med bidragsspärr måste därför hänsyn tas till såväl de rättssäkerhetsgarantier som följer av Sveriges internationella åtaganden som till andra regelverk i svensk rätt som ger den enskilde, eller någon som är beroende av denne, vissa sociala rättigheter. Någon uttömmande uppräknings- eller beskrivning av samtliga regelverk som är av betydelse låter sig dock inte göras. Vi har i stället koncentrerat oss på sådana som vi har identifierat kan vara av mer grundläggande och generell betydelse.

Inledningsvis berörs förbudet mot dubbelbestraffning och därefter behandlas regelverk som rör sociala rättigheter och social trygghet.

12.10.1 Förbudet mot dubbelbestraffning och krav på rättssäkerhetsgarantier

Bedömning: Systemet med bidragsspärr står inte i strid med förbudet mot dubbelbestraffning (ne bis in idem) i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

En bidragsspärr är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening. Det medför att rättssäkerhetsgarantierna för straffrättsliga förfaranden ska uppfyllas.

Skälen för bedömningen

Något om Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Förslaget till bidragsspärrssystem innebär att det vid sidan av en straffrättslig påföljd för bidragsbrott också ska meddelas en bidragsspärr. Det innebär att den som gjort sig skyldig till brott kan sägas få två sanktioner riktade mot sig för samma brottsliga gärning, dels en straffrättslig påföljd, dels en särskild rättsverkan av brott i form av en bidragsspärr. En ordning med flera sanktioner för ett och samma brott är i sig inte främmande för det svenska rättssystemet. Ett näringsförbud kan till exempel följa på en brottmålsdom trots att även en straffrättslig påföljd har dömts ut. Ett sådant system aktualiserar dock frågor kring principen *ne bis in idem*, det vill säga förbudet mot dubbelbestraffning, som finns i såväl Europakonventionen som i EU:s rättighetsstadga.

Europakonventionen har utarbetats av Europarådet och ratificerades av Sverige 1953. Konventionen utgör svensk lag sedan den 1 januari 1995. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan forskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Staternas skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt konventionen prövas av Europadomstolen, vars avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten.

EU:s rättighetsstadga tillhör ett av de grundläggande dokumenten inom unionen och har arbetats fram successivt. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har stadgan samma juridiska rättsverkan som fördraget och utgör en del av primärrätten.

I Europakonventionen framgår förbudet mot dubbelbestraffning av artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet och i stadgan finns förbudet i artikel 50. I konventionen anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Innebörden av stadgans artikel 50 är densamma förutom att förbudet gäller i förhållande till hela unionen i stället för att vara begränsat till endast en stat. Som

framgår av artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i den som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av konventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, dock att det inte finns något som hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Mot denna bakgrund behandlar vi både konventionen och stadgan parallellt.

Rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott

Dubbelbestraffningsförbudet innebär alltså att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Syftet med dubbelbestraffningsförbudet är att förhindra en ny rättegång om en brottslig gärning som redan har prövats och avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Förbudet hänger samman med regleringen om en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen. Enligt Europadomstolens uttalanden ska ”brottmålsrättegång” i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet tolkas i ljuset av allmänna principer avseende uttrycken ”anklagelse för brott” och ”straff” i artiklarna 6 och 7 i Europakonventionen.⁶⁷

För att bedöma om ett påstående om en regelöverträdelse ska anses utgöra en anklagelse om brott brukar de tre så kallade Engelkriterierna användas. Kriterierna avser för det första den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, för det andra överträdelsens art och för det tredje arten av och strängheten i den sanktion som den berörde riskerat, där även syftet med sanktionen beaktas. Den rättsliga kvalificeringen av en överträdelse enligt nationell rätt är inte ensamt utslagsgivande, även ett administrativt förfarande kan alltså träffas. Är två förfaranden straffrättsliga i inhemsk rätt behöver man inte gå vidare i bedömningen. Om en sanktion däremot betecknas som administrativ i den nationella rätten, ska den prövas mot bakgrund av de två andra kriterierna för att avgöra om den trots allt har ”straffrättslig karaktär”. De andra och tredje kriterierna är alternativa, men utesluter inte en kumulativ bedömning när separata analyser av dem inte gör det möjligt att nå en bestämd slutsats i frågan om förfarandet har avsett en anklagelse för brott i konventionens mening.⁶⁸

⁶⁷ Jämför till exempel *Sergey Zolotukhin v. Russia*, [GC], no. 14939/03, § 52, 10 februari 2009.

⁶⁸ Se beträffande Engelkriterierna till exempel. *Zolotukhin* §§ 53 och 56.

Ett förfarande gäller samma brott i den mening som avses i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet i den mån det avser identiska fakta eller fakta som är väsentligen desamma som beträffande den överträdelse som prövats i det första förfarandet. Enligt Europadomstolen ska bedömningen utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta faktiska omständigheter som rör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vilkas förekomst måste visas för en fällande dom.⁶⁹

Beslut om bidragsspärr strider inte mot dubbelbestraffningsförbudet

Frågan om hur det system med bidragsspärr som vi föreslår förhåller sig till förbudet mot dubbelbestraffning måste bedömas både utifrån regleringen i Europakonvention och i EU:s rättighetsstadga i den mån gemenskapsrätten aktualiseras.

Bidragsspärren är inget straff i den mening som avses i 1 kap. 3 § brottsbalken. Dit hör endast böter och fängelse. Därutöver finns påföljderna villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Ett beslut om bidragsspärr får därför närmast ses som en administrativ åtgärd. Bidragsspärren riktar sig dock till alla som döms för bidragsbrott av visst slag. Syftet med bidragsspärren är dels att vara en reaktion mot den som missbrukar välfärdssystemen, dels verka avhållande för gärningsmän att begå brott. Bidragsspärren har således både repressiva och preventiva syften. Den ska också värna välfärdssystemen i stort. För den enskilde som drabbas av en bidragsspärr innebär det att han eller hon under en tid förhindras att få pengar utbetalade till sig från välfärdssystemen. Det kan vara en mycket ingripande åtgärd för den enskilde, särskilt om han eller hon är i behov av stöd från samhället för att klara sin dagliga livsföring. Vi har bedömt att det behövs en sådan kännbar reaktion för att systemet ska få avsedd effekt, även om det i vissa särskilda fall ska vara möjligt att medge visst undantag från spärren. Beslut om bidragsspärr kommer också att tas in i ett register. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att bidragsspärren har en straffrättslig karaktär.

Bidragsspärren är som nämnts en följd av att någon genom en dom eller ett strafföreläggande har befunnits skyldig till brott. Det är samma konkreta omständigheter som ligger till grund för bedömningen

⁶⁹ Lucky Dev v. Sweden, no. 7356/10, § 52, 27 november 2014.

i skuldfrågan som för åläggande av bidragsspärr. Båda bedömningarna bygger på att den enskilde vid ett specifikt tillfälle har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållande på ett sådant sätt att det gett upphov till ett bidragsbrott. Det krävs också i båda fallen att den enskilde har haft uppsåt till sitt handlande. Följaktligen handlar det om samma brott i den mening som avses i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet.

Vi föreslår emellertid en ordning som i första hand innebär att allmän domstol ska fatta beslut om bidragsspärr i samband med brottmålsrättegången om bidragsbrott. Frågan om bidragsspärr kommer därmed att prövas i samma rättsliga förfarande som där den enskilde lagförs för brottet. Åklagare kommer i vissa fall att ha möjlighet att besluta om bidragsspärr, nämligen i samband med att han eller hon utfärdar ett strafföreläggande för sådant brott som kan leda till bidragsspärr. Även dessa beslut tas i ett sammanhang. Det kommer därför inte bli fråga om några dubbla förfaranden som det ovan beskrivna förbudet tar sikte på. Den föreslagna ordningen bör därmed inte stå i strid med Europakonventionens förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff. Det förhållandet att en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa efter ett beslut om bidragsspärr behöver vidta åtgärder för att löpande utbetalningar av förmåner och stöd inte ska göras, ändrar inte denna bedömning. Det är beslutet om bidragsspärr som utgör sanktionen, inte de efterkommande besluten om att förmåner och stöd ska dras in.

Rättssäkerhetsgarantier måste vara uppfyllda

En bidragsspärr är en sanktion som ska meddelas den som döms för ett bidragsbrott av normalgraden eller ett grovt bidragsbrott. Bidragsspärren är en direkt följd av att någon har gjort sig skyldig till ett sådant bidragsbrott. Någon förnyad prövning av skuldfrågan ska inte göras. Ett beslut om bidragsspärr är därmed enligt vår bedömning att jämställa med straff i Europakonventionens mening. Det faktum att bidragsspärren kan bestämmas till längre eller kortare tid beroende på omständigheter hänförliga till bidragsbrottet förändrar inte den bedömningen. Det gör inte heller det förhållandet att vissa bistånd inte träffas av bidragsspärren eller att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i det enskilda fallet kan medge undantag från en beslutad spärr för en viss förmån eller ett visst stöd.

Att en bidragsspärr är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening innebär att rättssäkerhetsgarantierna för straffrättsliga förfaranden ska vara uppfyllda. Av artikel 6.1 i konventionen följer att den enskilde ska ha rätt till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid inför en oavhängig och opartisk domstol samt att domen ska vara offentlig. I detta ligger att den anklagade ska få tillfälle att yttra sig och det ska finnas möjlighet till överprövning av de beslut som fattas. En eventuell kränkning av denna artikel ska bedömas mot bakgrund av rättegången i dess helhet. Enligt artikel 6.2 har var och en som blivit anklagad för brott rätt att betraktas som oskyldig till dess att skulden lagligen har fastställts. I artikel 6.3 återfinns några minimirättigheter som en anklagad person i ett brottmål ska ha. Dessa är att underrättas om de anklagelser som riktas mot denne, att få tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, att få försvara sig personligen eller genom ombud, att få förhöra och åberopa vittnen samt att bistås av tolk om det behövs. I artikel 7 finns den så kallade legalitetsprincipen som anger att ingen får fällas till ansvar för en gärning eller en underlåtenhet som vid tidpunkten då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

EU-stadgan innehåller i princip motsvarande rättssäkerhetsgarantier som konventionen. Det kan dock särskilt lyftas fram att i stadgans artikel 49.3 anges att straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.

Beträffande sanktionen bidragsspärr kan konstateras att en sådan ska beslutas då det fastställts att någon har gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott. Det finns rättssäkerhetsgarantier som i första hand är relevanta för fastställande av skuldfrågan, men som också bör beaktas vid beslut om bidragsspärr. Således måste den som kan bli föremål för en bidragsspärr exempelvis underrättas om detta och om förfarandet vid beslutsprocessen samt få möjlighet att yttra sig inför ett beslut. De garantier som gäller bör därför påverka hur själva förfarandet utformas, vilket vi behandlar nedan (se avsnitt 12.12). Eftersom vi anser att frågan om bidragsspärr ska hanteras i brottmålsprocessen bedömer vi att förfarandet är förenligt med de rättssäkerhetsgarantier som anges i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Att den totala reak-

tionen på ett begånget bidragsbrott bör vara proportionerlig har tidigare berörts (se avsnitt 12.7.1).

12.10.2 Regler på det sociala området av betydelse för ett system med bidragsspärr

Bedömning: Systemet med bidragsspärr står inte i strid med regelverk på det sociala området i form av såväl internationella åtaganden som svensk lag.

Skälen för bedömningen

Regelverk av betydelse

Sverige har anslutit sig till en rad internationella överenskommelser som är av betydelse vid införandet av ett system med bidragsspärr. Dessutom finns gemenskapsrättsliga bestämmelser som måste beaktas. Det handlar främst om regelverk på området sociala rättigheter och social trygghet, eftersom det är ersättningar på sådana områden som en bidragsspärr framför allt kan komma att träffa.

Att kartlägga samtliga regelverk på området skulle vara ett mycket omfattande arbete⁷⁰ och det finns inte möjlighet att inom ramen för denna utredning göra en sådan fullständig och detaljerad genomgång. Det torde inte heller vara nödvändigt med tanke på hur vårt förslag till bidragsspärrssystem ser ut. Framställningen i detta avsnitt tar därför sikte på att i stora drag ange riktlinjer och principer som framgår av de regelverk som vi identifierat som särskilt betydelsefulla i sammanhanget. Nedan berörs regelverk som är framtagna inom EU:s institutioner, av Europarådet och av Förenta nationerna.

Regelverk framtagna inom EU:s institutioner

Inom gemenskapsrätten finns, förutom den tidigare berörda rättighetsstadgan, en rad rättsakter som behandlar förmåner och stöd som är aktuella för en bidragsspärr. Av betydelse är då inte enbart de mate-

⁷⁰ Se exempelvis *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*, SOU 2017:5, i vilken det görs en omfattande inventering av internationella överenskommelser på området.

riella bestämmelserna, utan även de mer generella principerna inom gemenskapsrätten såsom förbud mot diskriminering och skyddet för de grundläggande friheterna.

Exempel på materiella bestämmelser finns i direktivet om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar m.fl. (balansdirektivet)⁷¹ och i det så kallade mödraskyddsdirektivet⁷². Bestämmelserna i EU-direktiv är som huvudregel inte direkt gällande i en medlemsstat utan måste införlivas i den nationella rätten för att kunna åberopas av enskilda. Det är således de regler i svensk rätt som syftar till att genomföra ett visst direktiv som är av betydelse i sammanhanget. Direktivets bestämmelser fastslår vad en medlemsstat är skyldig att införliva i nationell rätt. I flera fall finns dock inget hinder för en medlemsstat att utforma sina nationella regler mer förmånligt än vad som krävs enligt direktivet. Det intressanta för vår del är därför att undersöka vilken ”minimnivå” som slås fast i direktiven.

Ytterligare materiella regler finns exempelvis i förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen.⁷³ Förordningen är framtagen för att underlätta den fria rörligheten inom EU och har därför ett annat syfte än de ovan berörda direktiven. När det gäller förordningar är dessa till skillnad från direktiv direkt gällande i medlemsstaterna. Det krävs alltså ingen ytterligare åtgärd från medlemsstaternas sida för att en förordningsbestämmelse ska få verkan för enskilda. Förordningsbestämmelser är således också relevanta i sammanhanget.

Även om det finns en rad gemenskapsrättsliga regler på området social trygghet ligger behörigheten att utforma de nationella systemen, till exempel gällande socialförsäkringen, fortfarande kvar på respektive medlemsstat. Vid utformningen måste staterna dock ta hänsyn till gemenskapsrätten och det gäller då särskilt fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfriheten. Staterna får inte införa regler som kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapsmedborgarna att utöva de grundläggande friheterna som garanteras i fördraget. Det gäller även om reglerna i sig inte är diskriminerande enligt fördraget och oavsett hur litet hinder som reglerna

⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

⁷² Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

innebär. I vissa fall kan dock sådana regler godtas, men då under förutsättning att det mål som eftersträvas är av allmänintresse, att reglerna är ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och att de inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet.⁷⁴

I förhållande till vårt förslag om ett system med bidragsspärr är följande relevant att notera. Vad vi har kunnat utreda finns det inte några bestämmelser som uttryckligen anger ekonomiska minimirättigheter bestämda till visst belopp som skulle kunna förhindra ett system med bidragsspärr. I vissa direktiv förekommer referensnivåer för ersättningar. Ett exempel är att det i balansdirektivet föreskrivs att en arbetstagare har rätt till ett visst antal dagars ledighet (till exempel artikel 5) och att ersättningen ska motsvara minst vad arbetstagaren skulle få vid arbetsavbrott av hälsoskäl (artikel 8). Samtidigt anges att medlemsstaterna ska fastställa regler för sanktioner för överträdelse av nationella regler som antagits enligt direktivet och att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 13). En liknande referens till ersättningsnivå finns i artikel 11 i mödraskyddsdirektivet, men där anges att medlemsstaterna för rätten till ersättning får ställa som villkor att arbetstagaren ska uppfylla de villkor för rätt till sådana förmåner som finns i nationell lagstiftning. Sådana regler som nu tagits upp, menar vi, hindrar i sig inte att det införs ett system som kan komma att påverka rätten till ekonomiska ersättningar exempelvis i form av ett system med bidragsspärr.

När det gäller förbudet mot diskriminering konstaterar vi att en bidragsspärr som utgångspunkt ska meddelas den som gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott. Någon skillnad på grund av nationalitet eller något annat förhållande som skulle kunna strida mot diskrimineringsförbudet föreligger således inte. Inte heller görs det någon sådan skillnad i fråga om förutsättningarna för att göra undantag för en viss förmån eller ett visst stöd från en meddelad bidragsspärr.

När det gäller rätten till fri rörlighet inom unionen kan man argumentera för att indragna förmåner och stöd kan hindra förflyttning inom unionen, men även i detta avseende gäller reglerna om bidragsspärr lika för alla som meddelas en sådan spärr. För förflyttningar inom unionen innebär en bidragsspärr således en lika tung börda oavsett

⁷⁴ Se exempelvis EU-domstolens dom den 1 april 2008 i målet *Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon mot Gouvernement flamand*, C-212/06, punkt 43–45, 52 och 55. Dessa ställningstaganden har därefter bekräftats i flera mål.

vem som åläggs den. Det görs till exempel inte någon skillnad mellan personer som har för avsikt att stanna kvar i Sverige och personer som avser att förflytta sig inom unionen.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att gemenskapsrätten i dessa delar inte torde utgöra något hinder mot att införa ett bidragsspärrssystem med den utformningen som vi gett det.

Den europeiska sociala stadgan

Inom Europarådet utarbetades under åren 1953–1961 en internationell överenskommelse benämnd den europeiska sociala stadgan. Sverige ratificerade stadgan år 1962 och den trädde i kraft år 1965. I tiden därefter har ett ändringsprotokoll (år 1991) och två tilläggsprotokoll (år 1987 och 1995) lagts fram. Sverige har ratificerat samtliga dokument, men har använt sig av möjligheten i stadgan att undanta vissa förpliktelser.⁷⁵ Den nu gällande versionen av stadgan är den så kallade reviderade stadgan från 1998. Stadgan är inte svensk lag.

Stadgan är uppdelad i flera delar. Del I innehåller en målsättningsförklaring med en förteckning på över 31 rättigheter som sedan i del II preciseras närmare i artiklar med motsvarande nummer.

Syftet med stadgan är att garantera sociala rättigheter, att höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden. Stadgan berör därför flera olika områden, däribland arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt familjepolitik. Den innehåller också skydd för migrerande arbetstagare.

Mot bakgrund av stadgans innehåll måste den beaktas vid utformningen av ett system med bidragsspärr. I det följande berörs de artiklar som i första hand är av betydelse i detta sammanhang.

I artikel 8 tillförsäkras kvinnliga arbetstagare rätt till skydd vid graviditet och barnsörd genom antingen betald ledighet, tillräckliga socialförsäkringsförmåner eller förmåner som betalas med allmänna medel.

Artikel 10 behandlar den enskildes rätt till yrkesutbildning och anger att staterna vid behov ska inrätta eller främja särskilda åtgärder för rehabilitering och återanpassning till arbetslivet av långtidsarbetslösa.

⁷⁵ Se *Europarådets sociala stadga*, prop. 1997/98:82, s. 13 f.

Artikel 12, som syftar till att trygga den enskildes rätt till social trygghet, anger att det ska inrättas eller upprätthållas ett system för social trygghet, att det sociala trygghetssystemet ska bibehållas på en tillfredsställande nivå och att systemet fortlöpande ska förbättras.

Av artikel 13 framgår att personer som saknar och som inte genom egna ansträngningar eller på annat sätt kan skaffa sig tillräckliga medel för sin försörjning och som inte heller kan få sådana medel från ett socialförsäkringssystem, ska få nödvändig hjälp samt, vid sjukdom, den vård deras tillstånd kräver.

Artikel 15 ger varje person med funktionshinder rätt till oberoende, social integration och deltagande i samhällslivet, varvid staterna ska främja funktionshindrades möjligheter till arbete vilket kan kräva att särskilda stödfunktioner inrättas.

I artikel 16 anges att familjen ska skyddas i socialt, rättsligt och ekonomiskt hänseende och att det kan ske genom bland annat sociala förmåner och familjebidrag.

Artikel 17 ger barn och ungdomar rätt till nödvändigt skydd i socialt, rättsligt och ekonomiskt hänseende, vilket innebär att samhället ska tillhandahålla skydd och särskild hjälp till barn och ungdomar som tillfälligt eller varaktigt saknar stöd från familjen.

I artikel 19 ges migrerande arbetstagare som är medborgare i en stat som omfattas av stadgan och deras familjer rätt till skydd och bistånd inom en annan stats territorium. Det innebär att det i vissa avseenden ska inrättas fullgod och kostnadsfri hjälp åt dem.

Artikel 23 syftar till att säkerställa äldre människors rätt till socialt skydd genom att möjliggöra för dem att så länge som möjligt förbli fullvärdiga samhällsmedlemmar. Det kan exempelvis innebära att på olika sätt tillhandahålla resurser såsom lämpliga bostäder eller lämpligt stöd för bostadsanpassning.

I artikel 27 värnas möjligheten för personer med familjeansvar att inneha en anställning, varvid staterna ska tillhandahålla möjligheter för envar av föräldrarna att få familjeledighet för vård av barn. Villkoren för detta ska dock bestämmas i enlighet med nationella lagar, kollektivavtal eller praxis.

Artikel 30 ger var och en rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning. Det anges att staterna ska vidta åtgärder inom ramen för en samordnad helhetssyn för att främja att personer som lever i eller som riskerar att komma i ett läge av social utslagning eller fattigdom, liksom deras familjer, faktiskt får tillgång särskilt till sysselsättning,

bostad, yrkesutbildning, utbildning, kultur samt rätt till social och medicinsk hjälp.

Artikel 31 handlar om var och ens rätt till bostad, varvid staterna åtar sig att bland annat göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

Av betydelse i detta sammanhang är också den artikel som anger under vilka förutsättningar nämnda rättigheter får inskränkas och i så fall på vilket sätt. I stadgans del V, artikel G anges att inskränkningar av dessa rättigheter ska anges i lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral. Som exempel på inskränkningar som ansetts godtagbara enligt artikeln kan nämnas begränsningar i vissa yrkeskategoriers rätt till stridsåtgärder på arbetsrättens område.⁷⁶

Det kan konstateras att införandet av ett system med bidragsspärr kan komma att inkräkta på stadgans relativt omfattande rättighetskatalog. Vår bedömning är dock att den utformning av systemet som vi föreslår innebär att sanktionen utgör en godtagbar inskränkning enligt artikel G. Systemet med bidragsspärr regleras i lag (se avsnitt 12.11) och bidragsspärren kommer i allt väsentligt gälla för de som begår de mer kvalificerade och allvarliga bidragsbrotten. Spärren syftar således till att skydda ett viktigt samhällsintresse. Det är här också av betydelse att en bidragsspärr inte kommer att träffa ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller bistånd enligt LMA. Det mest grundläggande ekonomiska skyddet i samhället kommer således att finnas kvar även för den som gjort sig skyldig till bidragsbrott och får en bidragsspärr. Det kommer dessutom att finnas möjlighet att i det enskilda fallet medge vissa undantag från spärren. Sammanfattningsvis menar vi att den europeiska sociala stadgans innehåll inte hindrar att det föreslagna bidragsspärssystemet införs.

Reglering till skydd för barnets bästa

Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som svensk lag från den 1 januari 2020.⁷⁷ Konventionen trädde i kraft i Sverige redan den 2 september

⁷⁶ Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen rörande godkännande av en europeisk social stadga; given Stockholms slott den 16 mars 1962, prop. 1962:175, s. 11 f.

⁷⁷ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

1990, men genom att göra den till svensk lag förtydligas att de rättigheter som följer av konventionen ska beaktas av rättstillämpare.

I Sverige gäller barnkonventionen för alla personer som är yngre än 18 år och den omfattar alla barn som befinner sig inom svenskt territorium eller annars är under svensk jurisdiktion. Det innebär att inte bara barn som är medborgare i Sverige omfattas av konventionen, utan även barn som inte är svenska medborgare, barn med uppehållstillstånd, barn som söker asyl eller barn som befinner sig i Sverige utan tillstånd. Konventionen omfattar även EU-migranter som befinner sig utan tillstånd i Sverige.⁷⁸ I det följande redogör vi endast för de artiklar som vi har bedömt har eller kan ha betydelse för våra förslag.

I artikel 3 finns en av konventionens grundläggande principer och utgör en portalparagraf i svensk rätt. Artikel 3.1 slår fast att det vid alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Artikel 3.1 träffar alla åtgärder som direkt eller indirekt berör ett barn. Att barnets bästa i första hand ska beaktas innebär dock inte att det alltid ska vara utslagsgivande. Det ska göras en avvägning i förhållande till andra intressen, där barnets bästa ska beaktas som ett centralt och tungt vägande intresse. Det innebär att det kan finnas andra motstående intressen som väger lika tungt eller tyngre. Högsta domstolen har slagit fast att det kan vara motiverat att vidta åtgärder som inte är förenliga med barnets bästa under förutsättning att det motstående intresset är legitimt och viktigt.⁷⁹ Beslut som rör barns bästa bör innehålla en motivering som klargör hur barnets intressen har beaktats och det gäller särskilt när beslutet har gått emot barnets intresse till förmån för andra motstående intressen.⁸⁰

Artikel 3.2 stadgar en långtgående skyldighet för staterna att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. Denna skyldighet är inte begränsad till de rättigheter som ges i konventionen utan avser att tillförsäkra barnet omvårdnad och skydd som barnet behöver även i situationer som inte täcks av konventionen. Stadgandet omfattar barnets grundläggande materiella, fysiska, utbildningsmässiga och emotionella behov, och det åligger staterna att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder för att uppfylla kraven.⁸¹

⁷⁸ *Barnkonventionen och svensk rätt*, SOU 2020:63, volym 1, s. 134.

⁷⁹ NJA 2020 s. 761 och NJA 2021 s. 1065.

⁸⁰ *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, prop. 2017/18:186, s. 96.

⁸¹ SOU 2020:63, s. 198.

Även artikel 4 är av grundläggande betydelse. I den anges att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen, och att staterna, i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, till fullo ska utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta åtgärder. Vilka dessa rättigheter är anges inte uttryckligen i konventionen. Det ska noteras att en stats skyldighet att uppfylla dessa är beroende av de resurser som staten har.⁸²

I ljuset av vårt förslag kan vidare följande artiklar som behandlar särskilda rättigheter lyftas fram.

Artikel 18 behandlar föräldrars ansvar för barnets uppfostran och utveckling, och anger att staterna ska ge föräldrarna lämpligt stöd, således även ekonomiskt, då de fullgör sitt ansvar.

Artikel 22 anger att staterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutande av de rättigheter som anges i konventionen och andra åtaganden som staten har gjort. Vad som närmare avses med lämpligt skydd och humanitärt bistånd framgår inte av artikeln utan lämnas i viss mån över till den enskilda staten att avgöra.⁸³

I artikel 23 behandlas stöd till barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Staterna ska inom ramen för tillgängliga resurser uppmuntra och säkerställa att barnet och de som ansvarar för barnets omvårdnad får stöd. Tillsammans med artikel 3.2 innebär konventionens krav att en stat ska vidta särskilda åtgärder för att ett barn med funktionsnedsättning ska tillförsäkras den omvårdnad som behövs för dess välfärd. Kraven i konventionen innebär att stödet ska vara individuellt anpassat.⁸⁴ I artikeln anges också att det stöd som lämnas ska vara kostnadsfritt, då så är möjligt, med beaktande av föräldrarnas ekonomiska tillgångar. Stödet ska syfta till att säkerställa att barnet har effektiv tillgång till och får bland annat utbildning, hälso- och sjukvård, rehabilitering och habilitering.

Artikel 24 tillförsäkrar barnet bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Staterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård.

⁸² SOU 2020:63, s. 273.

⁸³ SOU 2020:63, s. 905.

⁸⁴ SOU 2020:63, s. 930.

Enligt artikel 26 ska staterna erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring. Vad gäller rätten till social trygghet kan det avse förmåner som formellt tillhandahålls barnets föräldrar, men som också barnet får nytta av. Social trygghet omfattar både ekonomisk ersättning och andra stödinsatser. Dessa kan variera, men områden som bidrar till social trygghet har ansetts vara hälso- och sjukvård, sjukförmåner, pensionsförmåner, arbetslöshetsförmåner, arbetsskadeförmåner, föräldraförmåner samt annat stöd till barnfamiljer, personer med funktionsnedsättning, efterlevande och föräldralösa.⁸⁵

I artikel 27 ges barnet rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling, varvid staterna inom ramen för sina resurser ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar (som har huvudansvaret) att genomföra denna rätt. Vid behov ska staten tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Det står klart att ett system med bidragsspärr kan komma att inskränka de rättigheter som anges i konventionen och därmed påverka barn både direkt och indirekt. Barn som är straffmyndiga kan komma att hållas ansvarig för bidragsbrott och med våra förslag också bli föremål för beslut om bidragsspärr. Det vanligaste torde dock vara att ett barn drabbas indirekt av en bidragsspärr. Så kan bli fallet om en vuxen person som uppbär olika förmåner eller stöd knutna till barnet begår ett bidragsbrott och meddelas en bidragsspärr.

Som angetts ovan får emellertid rättigheterna enligt barnkonventionen inskränkas om det finns motstående intressen som väger lika tungt eller tyngre. Vi bedömer att intresset av att skydda välfärdssystemen är ett sådant tungt vägande intresse och systemet med bidragsspärr är en viktig åtgärd för detta syfte. Förhållandena i det enskilda fallet kommer naturligtvis att variera i hög grad och vid avvägningen mellan olika intressen, där barnets intresse ska väga tungt, är det inte uteslutet att barnets intresse kan komma att väga tyngst. Vi har föreslagit att det ska vara möjligt för den som meddelats en bidragsspärr att ansöka om undantag från spärren för en viss förmån eller ett visst stöd och för beslutande aktörer att bevilja ett sådant undantag om det finns särskilda skäl. Med en sådan lösning finns det möjlighet att i det enskilda fallet beakta att ett barn inte far illa. Vi bedömer därför

⁸⁵ SOU 2020:63, s. 1047.

att förslaget till bidragsspärrssystem – med den utformning vi gett det – inte står i strid med barnkonventionens bestämmelser.

12.11 Hur systemet med bidragsspärr ska regleras

Förslag: Systemet med bidragsspärr ska regleras i en särskild lag. Den ska benämnas lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Skälen för förslaget

Bidragsspärren bör regleras i en egen lag

Vi har konstaterat att bidragsspärren är att anse som ett straff i den mening som avses i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. De rättssäkerhetsgarantier för straffrättsliga förfaranden som följer av konventionen och stadgan ska därmed vara uppfyllda i systemet med bidragsspärr. Av bestämmelserna i 8 kap. 1–3 §§ regeringsformen följer att föreskrifter som avser annan rättsverkan av brott än böter inte kan meddelas av regeringen genom förordning. Mot denna bakgrund bör systemet med bidragsspärr regleras i lag.

Det finns olika sätt för hur systemet med bidragsspärr skulle kunna lagregleras. Ett alternativ hade kunnat vara att föra in särskilda bestämmelser om bidragsspärr i de regelverk som styr de enskilda förmånerna och stöden där sådan spärr skulle kunna aktualiseras. Det hade varit en naturlig lösning om bidragsspärren enbart skulle träffa enskilda förmåner och stöd. Vi föreslår emellertid att systemet med bidragsspärr ges en generell utformning och att spärren träffar i stort sett alla förmåner och stöd från välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen, oavsett vilken förmån eller vilket stöd bidragsbrottet avsett. För att få en mer enhetlig och överskådlig reglering bör därför reglerna om bidragsspärr samlas på ett ställe.

En möjlighet hade då varit att föra in bestämmelser om bidragsspärr i bidragsbrottslagen. För en sådan lösning talar det förhållandet att systemet med bidragsspärr omfattar i stort sett samma förmåner och stöd som bidragsbrottslagen och att bidragsspärren ska vara en direkt konsekvens av att någon har gjort sig skyldig till ett bidragsbrott (av viss grad, se avsnitt 12.5). Det är också allmän domstol som

ska besluta om bidragsspärr inom ramen för brottmålsförfarande där frågan om ansvar för bidragsbrott prövas. Någon annan prövning än spärrtidens längd ska inte göras.

Enligt vårt förslag ska frågan om eventuellt undantag från bidragsspärren för en förmån eller ett stöd hanteras i ett separat förfarande – skiljt från brottmålet – av myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som normalt beslutar om förmåner och stöd. Dessa aktörer tillämpar inte bidragsbrottslagen i annat avseende än att de med stöd av en bestämmelse i den är skyldiga att göra en anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att det har begåtts ett brott enligt lagen. Det är inte naturligt att dessa aktörer på annat sätt skulle tillämpa en specialstrafflag, som bidragsbrottslagen är.

Vi föreslår att det ska inrättas ett register över meddelade bidragsspärrar som ska administreras av Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 12.13.1 och 12.13.2). Den myndigheten kommer inte att tillämpa bidragsbrottslagen med det innehåll den har i dag. Bestämmelser som reglerar bidragsspärrsregistret bör i första hand finnas i anslutning till andra bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens behandling av personuppgifter i andra register och sammanställningar som myndigheten administrerar. I viss mån kan det dock i anslutning till andra bestämmelser som berör systemet med bidragsspärr behöva upplysas om att Utbetalningsmyndigheten administrerar ett register över meddelade bidragsspärrar. Det skulle kunna tynga bidragsbrottslagen, som i nuläget bara innehåller sju paragrafer (vi har i delbetänkandet föreslagit en åttonde), och ändra dess karaktär om alla bestämmelser som rör bidragsspärrssystemet samlas i den lagen.

Av det sagda följer att systemet med bidragsspärr bör, i likhet med vad som gäller för till exempel näringsförbud, regleras i en särskild lag. Det motsvarar den lagstiftningsmetod som vi tillämpade när det gäller systemet med administrativa sanktionsavgifter, som också har en viss koppling till bidragsbrottslagen.

Lagens benämning

Den nya lagen bör ha ett namn som avspeglar vad den reglerar. Dess innehåll och tillämpningsområde bör återspeglas i namnet. Eftersom vi benämner systemet bidragsspärr är det närmast självklart att ordet bidragsspärr bör finnas med i titeln. Det kan dock finnas vissa betänk-

ligheten mot att använda ordet bidrag. Lagen kommer i likhet med bidragsbrottslagen att gälla inte bara bidrag utan också ersättningar, pensioner och lån. I förarbetena till bidragsbrottslagen fördes en diskussion om beteckningen på det nya brott som då skulle införas. Begreppet bidrag ansågs inte helt korrekt såtillvida att den föreslagna lagen även skulle omfatta ersättningar, pensioner och lån. Regeringen ansåg dock att bidragsbrott var det alternativ av de som övervägdes som tydligast gav en upplysning om vilket beteende som avsågs. Därmed skulle det främja lagens tydlighet och tillgänglighet att tala om bidragsbrott.⁸⁶ Eftersom den lag som ska reglera bidragsspärrssystem i stor utsträckning kommer att ha samma tillämpningsområde som bidragsbrottslagen och då förekomsten av ett bidragsbrott är en förutsättning för en bidragsspärr bör ordet bidrag, trots att det inte är helt rättvisande, kunna användas också i namnet på den nya lagen.

Även användandet av ordet spärr i lagens namn kan ifrågasättas. Det är inte fråga om något fysiskt hinder, en spärrande anordning eller avspärrning (genom till exempel stängsel eller grind) i den mening som ordet vanligen används. Inte heller är det fråga om enbart en teknisk spärr i ett it-system eller liknande. Den som meddelas en bidragsspärr kommer inte rent faktiskt att vara förhindrad att ansöka om en förmån eller ett stöd under spärrtiden, även om han eller hon inte kommer att kunna få några pengar utbetalade (om det inte beslutas om ett undantag). Ordet spärr kan dock användas också i en mer bildlig mening, särskilt om en av myndighet eller dylik utfärdad förordning eller påbud varigenom någon förbjuds, inskränks, begränsas, hämmas eller stoppas från att göra något.⁸⁷ Syftet med den bidragsspärr som vi föreslår är att inskränka den enskildes möjligheter att komma i åtnjutande av förmåner och stöd från det allmänna. Den som får en bidragsspärr stoppas – eller i vart fall kraftigt begränsas – från att ta del av medel från det allmänna. Spärr bör därför kunna användas som benämning på åtgärden och bör följaktligen ingå i den nya lagens namn.

Vi har i delbetänkandet föreslagit att den lag som ska reglera systemet med administrativa sanktionsavgifter ska benämnas lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Motiveringen till det är att lagens tillämpningsområde ska följa det som anges i 1 § bidrags-

⁸⁶ *Bidragsbrottslag*, prop. 2006/07:80, s. 74 f.

⁸⁷ Svenska akademins ordbok, www.saob.se/artikel/?unik=S_10421-0151.utPn. Hämtat 2023-07-16.

brottslagen. I förarbetena till den lagen anförs att lagen skulle omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen.⁸⁸ När det gäller namnet på den lag som ska reglera systemet med bidragsspärr är det inte lika givet att det uttryckligen behöver anges ett samlingsnamn för de förmåner och stöd som kommer att träffas av spärren. Till skillnad från vad som gäller för administrativa sanktionsavgifter finns det inte någon liknande spärr på andra områden. Det kan därför anses onödigt att det av namnet på den nu aktuella lagen framgår att bidragsspärren gäller på välfärdssystemens område. Eftersom systemet med bidragsspärr i allt väsentlig har samma tillämpningsområde som lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och det till viss del handlar om två samverkande system, bör namnen på de båda lagarna så långt möjligt överensstämma.

Sammantaget bör den nya lagen benämnas lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Något om lagens ställning

En bidragsspärr är att jämställas med ett straff enligt Europakonventionen. Därmed gäller bland annat legalitetsprincipen enligt artikel 7 i Europakonventionen. Samma krav på klar och tydlig lag som gäller enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten gäller därför i fråga om reglering som enligt Europakonventionen är att anse som straff.⁸⁹ Att det därmed är en specialstraffrättslig reglering i lag innebär att den förhåller sig till befintlig förmåns- och stödreglering på samma sätt som exempelvis bidragsbrottslagen och den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som vi föreslog i delbetänkandet.

Den nya lagen bör följaktligen betraktas som en speciallag i förhållande till de regelverk som reglerar rätten till förmåner och stöd inom de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Den bör träda in under de förhållanden som den särskilt reglerar, nämligen när en enskild ska åläggas en sanktion med anledning av att han eller hon av allmän domstol (eller åklagare vid ett strafföreläggande) har befunnits skyldig till ett bidragsbrott av viss grad.

En viss jämförelse kan här göras med den möjlighet som finns i 20 kap. 15 § utlänningslagen att under vissa förutsättningar frånta

⁸⁸ Prop. 2006/07:80, s. 68.

⁸⁹ Jämför bland annat NJA 2013 s. 842.

den som döms för vissa brott enligt den lagen en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner som har beviljats men ännu inte betalats ut eller kommit honom eller henne till del. Den sanktionsmöjligheten är, i likhet med bidragsspärren, utformad som en särskild rättsverkan av brott, och innebär att enskilda kan fråntas förmåner och stöd som redan är beslutade med stöd av andra regelverk. På så sätt ges regeln i utlänningslagen företräde framför annan förmåns- och stödreglering, i de fall förutsättningarna för sanktionen är uppfyllda.

Den nya lagen bör, som vi redan varit inne på, reglera systemet med bidragsspärr och då innehålla de bestämmelser som är nödvändiga för tillämpningen av systemet. Lagen kommer därmed att komplettera bidragsbrottslagen enligt vilken straff för bidragsbrott döms ut. Om inget särskilt anges i den nya lagen bör generella bestämmelser för till exempel processen i allmän domstol vid handläggning av brottmål kunna tillämpas på beslut om bidragsspärr (se närmare avsnitt 12.12 om processen i allmän domstol). På motsvarande sätt bör beslutande aktörer kunna tillämpa förvaltningslagen (2017:900) vid till exempel handläggningen av en begäran om undantag från bidragsspärren. Vi återkommer till detta i författningskommentaren.

12.12 Processen i allmän domstol

12.12.1 Utgångspunkter för processen

Vi har föreslagit att allmän domstol som utgångspunkt ska besluta om bidragsspärr för den som döms för ett bidragsbrott av normalgraden eller ett grovt bidragsbrott. Frågan om bidragsspärr prövas i samband med brottmålet och vi har bedömt att ett sådant förfarande inte strider mot förbudet mot dubbelbestraffning. Åklagare kommer också i vissa fall kunna besluta om bidragsspärr. Det handlar då om att åklagare i samband med att han eller hon utfärdar ett strafföreläggande för ett brott som kan leda till en bidragsspärr också ska låta föreläggandet omfatta en sådan spärr. Strafföreläggandet ersätter ett väckt åtal och behandlas följaktligen utanför brottmålsprocessen.

Nedan behandlar vi vissa frågor som i första hand har med processen i allmän domstol att göra. Vissa generella ställningstaganden gäller dock även då beslut om bidragsspärr fattas i samband med ett strafföreläggande. Det handlar till exempel om att bidragsspärren ut-

gör en särskild rättsverkan av brott och att det inte ska vara möjligt att tillfälligt besluta om bidragsspärr. Det framgår dock av sammanhanget i vad mån beskrivningen av processen i allmän domstol enbart gäller för den processen.

12.12.2 Särskild rättsverkan av brott

Som framgått av avsnitt 12.4 utgör bidragsspärren en särskild rättsverkan av brott. Det saknas en närmare definition av begreppet särskild rättsverkan. Av 1 kap. 8 § brottsbalken följer att brott kan föranleda påföljd, skadestånd och särskild rättsverkan. Särskild rättsverkan kan i sin tur bestå i förverkande av egendom, företagsbot eller annan särskild rättsverkan. Som exempel på annan särskild rättsverkan kan nämnas avgift enligt lagen om brottsofferfond eller utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen. Näringsförbud kan meddelas vid en rad olika former av otillbörliga förfaranden i näringsverksamhet och det är inte nödvändigt att en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott för att ett förbud ska kunna meddelas. Ett näringsförbud har därmed, som nämnts i avsnitt 11.3, inte karaktären av särskild rättsverkan på grund av brott, utan bör uppfattas som en administrativ sanktion.⁹⁰

Särskild rättsverkan av brott kan åläggas endast om det har konstaterats att den tilltalade bär straffrättsligt ansvar för brottet. Huvudregeln är att talan om särskild rättsverkan av brott förs i samma mål som åtal för brottet och i stort följer de regler som gäller för brottmålet. Brottmålsdomens rättskraft omfattar även frågor om särskild rättsverkan på grund av brottet. Det innebär att om domstolen inte meddelar något beslut om en särskild rättsverkan i samband med att åtalet prövas kan frågan om särskild rättsverkan inte tas upp till prövning vid ett senare tillfälle.⁹¹

Det finns gemensamma regler om särskild rättsverkan av brott i 36 kap. 11–17 §§ brottsbalken. Enligt 36 kap. 12 § kan förverkande och annan särskild rättsverkan komma i fråga även om domstolen skulle komma fram till att påföljden ska efterges. Har brott begåtts av någon som inte fyllt femton år eller som handlat under påverkan av en allvarlig psykisk störning får rätten enligt 36 kap. 13 § besluta om förverkande av egendom eller om annan särskild rättsverkan, som kan följa på brottet, endast om och i den mån det med hänsyn till hans

⁹⁰ *Ny lag om näringsförbud*, prop. 2013/14:215, s. 47.

⁹¹ Jämför NJA 1990 s. 401.

psykiska tillstånd, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan anses skäligt.

Det finns även särskilda bestämmelser om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan av brott i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Enligt 1 § reglerar den lagen förfarandet vid prövning av fråga om förverkande av egendom till det allmänna eller om annan särskild rättsverkan av brott, när frågan inte rör någon som är tilltalad för brott. Eftersom bidragsspärr inte kan komma i fråga om det inte finns någon som är tilltalad för brott, torde det aldrig bli aktuellt att tillämpa den lagen i mål om bidragsspärr.

I 36 kap. 16 § brottsbalken anges att om det i lag eller förordning är föreskrivet att förklaring ska meddelas om förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan av brott, må detta ändå underlåtas, om denna rättsverkan är uppenbart oskälig. Uttrycket ”sådan särskild rättsverkan” innebär enligt uttalanden i förarbetena till brottsbalken att det inte är fråga om samma vidsträckta krets av särskilda rättsverkningar som avses i nuvarande 36 kap. 11 § brottsbalken, utan endast om förverkandeliknande följder av att någon fälls till ansvar.⁹² Ett beslut om bidragsspärr kan enligt vår bedömning inte anses vara en särskild rättsverkan av brott som har förverkandeliknande följder.

12.12.3 Behörig domstol

Förslag: Bidragsspärr beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

Skälen för förslaget: En allmän domstol ska alltid besluta om bidragsspärr för den som döms för bidragsbrott av normalgraden eller för grovt bidragsbrott. Frågan om bidragsspärr kommer att behandlas i samband med brottmålsrättegången avseende bidragsbrottet. En talan om bidragsspärr bör därför följa de regler som gäller i brottmålet. Bland annat ska forumreglerna i 19 kap. rättegångsbalken tillämpas i fråga om brottmålsrättegången. Huvudregeln kommer vara att talan

⁹² *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i brottsbalken m.m.*, prop. 1968:79, s. 64 och 77 f. och *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om införande av brottsbalken m.m.*, prop. 1964:10, s. 151.

om bidragsspärr ska prövas vid den domstol som ska handlägga åtalet för det aktuella brottet.

En upplysningsbestämmelse om detta bör tas in i lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område. En motsvarande bestämmelse finns i 8 a kap. 8 § utlänningslagen om utvisning på grund av brott. Sådan rättsverkan ska också beslutas av den domstol som handlägger det brott som ligger till grund för frågan om utvisning.

12.12.4 Domstolen bör fatta beslut om bidragsspärr ex officio

Förslag: Allmän domstol ska kunna besluta om bidragsspärr utan särskilt yrkande av åklagare.

Skälen för förslaget: Det normala är att domstolen ex officio, det vill säga utan särskilt yrkande, ska pröva om en särskild rättsverkan av brott ska utdömas. Domstolen kan exempelvis pröva frågan om förverkande hos den åtalade ex officio, om inte annat är stadgat.⁹³ Ersättning till brottsofferfond beslutas också av rätten utan särskilt yrkande av åklagare. Även när det gäller utvisning på grund av brott får domstolen besluta om utvisning utan föregående yrkande av åklagare. I många fall kan det dock antas att utvisningsfrågan blir föremål för domstolens prövning genom att åklagaren framställer ett sådant yrkande.⁹⁴

När det gäller näringsförbud, företagsbot och frångående av rätten till offentliga stöd, bidrag och andra förmåner enligt utlänningslagen, får sådan rättsverkan åläggas endast efter yrkande av åklagare.⁹⁵ Som skäl för det har i förarbeten framförts att det behövs utredning för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna ta ställning till en viss rättsverkan och att sådan utredning enklast och bäst görs i samband med förundersökningen.⁹⁶ I flera lagstiftningsärenden har också påpekats att om domstolen prövar frågan ex officio finns det

⁹³ Regeringens proposition om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet), prop. 1981/82:142, s. 56 f. och NJA 2013 s. 333.

⁹⁴ Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk, prop. 2021/22:224, s. 81 f.

⁹⁵ Se 15 § lagen om näringsförbud, 36 kap. 7 § brottsbalken och 20 kap. 15 § utlänningslagen.

⁹⁶ Se exempelvis Regeringens proposition om ändring i konkurslagen (1921:225), prop. 1979/80:83, s. 43 och Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare, prop. 2012/13:125, s. 66.

risk för att den tilltalade överraskas i detta hänseende och inte får tillfälle att förbereda sin talan i den delen.⁹⁷

Bidragsspärr ska alltid beslutas för den som döms för bidragsbrott av normalgraden eller för grovt bidragsbrott. Domstolen ska, förutom att besluta om bidragsspärr, även fastställa spärrtidens längd. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till brottets allvar och omständigheterna runt brottet (se avsnitt 12.7.1). Om den enskilde exempelvis döms för att under en längre tid ha missbrukat en eller flera förmåner eller stöd, begått upprepade brott eller tillskansat sig (eller försökt tillskansa sig) ett högt belopp bör spärrtiden kunna bestämmas till en längre tid än om det varit frågan om enstaka överträdelser som rört låga belopp.

Domstolen kommer således vara skyldig att fatta beslut om bidragsspärr om förutsättningarna för det är uppfyllda. Det ska inte göras någon bedömning av om en sådan spärr är skälig i det enskilda fallet, utan alla som döms för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott ska åläggas en bidragsspärr. Prövningen kan liknas med den som domstolen gör i fråga om avgift till brottsofferfonden. Eftersom sådan avgift alltid ska åläggas den dömda vid fällande dom för vissa brott kan domstolen fatta ett sådant beslut utan ett särskilt yrkande därom. Samma sak bör gälla för bidragsspärr. Domstolen kan inte uppfylla sin skyldighet att alltid besluta om bidragsspärr när förutsättningarna för det är uppfyllda, om den skulle vara beroende av att åklagaren framställer ett sådant yrkande.

Det underlag som kommer ligga till grund för domstolens bedömning av frågan om bidragsspärr och spärrtidens längd är samma underlag om brottet som redan finns tillgängligt i brottmålet. Det kommer inte krävas att någon ytterligare utredning tas fram av åklagaren under förundersökningen. Det finns därför inte heller anledning att på grund av att det skulle krävas ytterligare utredning ställa krav på ett särskilt yrkande från åklagaren.

Sammantaget anser vi att domstolen bör kunna besluta om bidragsspärr utan att åklagare har framställt ett särskilt yrkande därom. Det finns dock inget som hindrar att åklagaren, i samband med åtal för brott, framställer ett sådant yrkande om han eller hon bedömer att förutsättningarna för bidragsspärr är uppfyllda. Om ett sådant yrkande finns med redan i stämningsansökan finns det ingen risk för att frågan

⁹⁷ *Regeringens proposition om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot)*, prop. 1985/86:23, s. 54 och prop. 2012/13:125, s. 66.

om bidragsspärr kommer som en överraskning för den tilltalade. Det finns då också möjlighet för den tilltalade att förbereda sin talan i frågan, framför allt avseende spärrtidens längd. Om den tilltalade har delgetts ett yrkande om bidragsspärr, finns det också större möjligheter att avgöra frågan i den tilltalades uttalande (se avsnitt 12.12.7). Det finns, enligt vår bedömning, anledning att tro att åklagaren också kommer framställa yrkande om bidragsspärr. Åklagare framställer ofta yrkande om utvisning på grund av brott och förverkande av egendom även om det inte är nödvändigt för att domstolen ska kunna pröva frågan.

Att en åklagare alltid ska låta ett strafföreläggande innefatta ett beslut om bidragsspärr om förutsättningarna för det är uppfyllda framgår av avsnitt 12.5.

12.12.5 Interimistiska beslut

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet för allmän domstol att interimistiskt besluta om bidragsspärr.

Skälen för bedömningen: En bidragsspärr börjar gälla när spärren har fått laga kraft. Det kan dröja lång tid från att en fråga om bidragsspärr aktualiseras i en utredning till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut. Rättegången i domstolen kan dra ut på tiden och om beslutet sedan överklagas kan det ta ännu längre tid. Mot denna bakgrund har fråga uppkommit om det finns skäl att införa en möjlighet för allmän domstol att interimistiskt besluta om bidragsspärr. Sådan möjlighet finns bland annat när det gäller näringsförbud.

Om det är uppenbart att det finns grund för näringsförbud, får enligt 21 § lagen om näringsförbud, rätten efter yrkande besluta om tillfälligt förbud för tiden till dess att frågan om näringsförbud har avgjorts slutligt. Ett viktigt skäl för tillfälligt näringsförbud kan vara att man så fort som möjligt bör kunna avbryta en verksamhet som orsakar stora skador. Kan det antas att näringsidkaren även fortsättningsvis kommer att begå brottslig verksamhet eller ignorera exempelvis regler om inbetalning av skatter och avgifter, är det angeläget att rörelsen kan bringas att upphöra utan avsevärt dröjsmål. Ett annat skäl för tillfälligt förbud är att det kan framstå som stötande om en person får fortsätta med sin verksamhet under lång tid, trots att han eller hon

har gjort sig skyldig till omfattande oegentligheter. När det framstår som helt klart att näringsförbud kommer åläggas, ligger det normalt i sakens natur att näringsidkaren så fort som möjligt framtas rätten att driva rörelse.⁹⁸

Även när det gäller bidragsspärr finns det skäl som skulle kunna tala för att det bör vara möjligt att besluta om en tillfällig spärr för tiden till dess att frågan om bidragsspärr har avgjorts slutligt. I vissa fall kommer det sannolikt vara tydligt redan i ett tidigt skede av processen att den enskilde kommer att meddelas en bidragsspärr. Ett interimistiskt beslut skulle då betydligt snabbare kunna hindra den enskilde från att få ut förmåner och stöd från de välfärdssystem som denne har missbrukat.

Behovet av att snabbt hindra den enskilde från att få tillgång till förmåner och stöd från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen kommer emellertid inte att vara särskilt stort. Om den som är tilltalad för ett bidragsbrott inte har rätt till den förmån eller det stöd som brottet avsett, kommer den beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att besluta om att den enskilde inte längre ska ha rätt till förmånen eller stödet. I vissa fall finns också möjlighet att dra in eller sätta ned ersättning redan av den anledningen att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden.⁹⁹ Risken för att den som är misstänkt för ett bidragsbrott på oriktiga grunder kan ta del av ersättning från det välfärdssystem som det misstänkta brottet är riktat mot är därför mycket liten. Att den misstänkte kan ansöka om och beviljas andra förmåner och stöd fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut om bidragsspärr kan enligt vår mening inte uppfattas som stötande. Det kan inte orsaka några stora skador eller andra olägenheter, som fallet är med näringsidkare som inte bör kunna bedriva näring. Skälen som anförts ovan för att kunna meddela ett tillfälligt näringsförbud gör sig därmed inte alls gällande när det kommer till möjligheten att kunna fatta interimistiska beslut om bidragsspärr.

Med hänsyn till det ovan sagda anser vi att det inte bör finnas möjlighet för allmän domstol att interimistiskt besluta om bidragsspärr.

⁹⁸ Prop. 1979/80:83, s. 41 f. och *Regeringens proposition om lag om näringsförbud, m.m.*, prop. 1985/86:126, s. 109 f.

⁹⁹ Se exempelvis 110 kap. 52 § socialförsäkringsbalken.

12.12.6 Offentlig försvarare

Bedömning: Bestämmelserna i 21 kap. rättegångsbalken om offentlig försvarare blir tillämpliga på mål om bidragsspärr. Några särskilda bestämmelser om den misstänktes rätt till offentlig försvarare för sådana mål behövs därför inte.

Skälen för bedömningen: Den misstänkte får enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken biträdas av försvarare vid sin talans förberedande och utförande. Är den misstänkte anhållen eller häktad ska enligt 21 kap. 3 a § offentlig försvarare förordnas för honom eller henne, om han eller hon begär det. Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Därutöver ska offentlig försvarare förordnas om den misstänkte behöver försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till en annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Enligt 19 § lagen om näringsförbud får rätten i ett mål eller ärende om näringsförbud utse en offentlig försvarare för den som avses med förbudsyrkandet, om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen gällde ursprungligen bara i ärenden om näringsförbud och infördes för att det inte finns rätt till offentlig försvarare i ärenden som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. När en ny konkurrenslag infördes 2008 ändrades också lagen om näringsförbud. Näringsförbud på grund av överträdelse av konkurrensrättsliga regler ska handläggas i mål om konkurrensskadeavgift. Sådana mål handläggs som indispositiva tvistemål vid Stockholms tingsrätt. Eftersom det inte heller för indispositiva tvistemål finns särskilda bestämmelser om rätt till offentlig försvarare gjordes en ändring i nuvarande 19 § lagen om näringsförbud, som skulle kunna möjliggöra förordnande av offentlig försvarare i sådana mål. För mål om näringsförbud i anledning av brott konstaterades i förarbetena att reglerna om offentlig försvarare i 21 kap. rättegångsbalken gäller och att den misstänkte i

de flesta mål om näringsförbud således är biträdd av en advokat, som av tingsrätten förordnats till offentlig försvarare.¹⁰⁰

Frågan om bidragsspärr kommer normalt att handläggas i samband med ett brottmål angående bidragsbrott. Det kommer aldrig bli aktuellt att handlägga den särskilda rättsverkan som ett ärende enligt lagen om domstolsärenden eller som någon annan typ av mål enligt rättegångsbalken. Därför blir bestämmelserna 21 kap. rättegångsbalken om offentlig försvarare tillämpliga i mål om bidragsspärr. Det behövs därför inte någon särskild reglering av den misstänktes rätt till offentlig försvarare i mål om bidragsspärr.

En tilltalad bör kunna anlita en försvarare i mål om bidragsspärr enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken. Under de förutsättningar som anges i 21 kap. 3 a § samma balk bör även en offentlig försvarare kunna förordnas. Eftersom frågan om bidragsspärr och framför allt spärrtidens längd kommer få stor inverkan för den enskilde, kan det finnas anledning för domstolar att i vissa fall bifalla framställningar om förordnande av offentliga försvarare i mål av detta slag.

12.12.7 Möjlighet att avgöra ett mål i utevaror

Bedömning: En domstol ska kunna avgöra ett mål om bidragsspärr i den tilltalades utevaror om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Skälen för bedömningen: Enligt 46 kap. 2 § rättegångsbalken ska en huvudförhandling ställas in och sättas ut till annan dag om den tilltalade uteblivit och det inte är möjligt att pröva målet i hans eller hennes utevaror. Möjligheterna för rätten att avgöra målet i den tilltalades utevaror regleras i 46 kap. 15 a § rättegångsbalken. Som generell förutsättning gäller att saken, det vill sägas såväl skuldfrågan, påföljdsfrågan och eventuell särskild rättsverkan av brott, ska kunna utredas tillfredsställande. Vid sidan av det måste en av tre alternativa förutsättningar vara uppfylld. Enligt den första får det inte finnas anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst sex månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. De två andra förutsättningarna avser vissa särskilda situationer då den tilltalade av-

¹⁰⁰ *Ändringar i lagen (1986:436) om näringsförbud*, prop. 1998/99:44, s. 24 f. och *Ny konkurrenslag m.m.*, prop. 2007/08:135, s. 294 och 296.

vikit eller håller sig undan samt då den tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning och hans eller hennes närvaro därför inte är nödvändig.

I hovrätten gäller särskilda förutsättningar för att pröva ett mål i den tilltalades utemål. Om en enskild klagande uteblir från ett sammanträde för huvudförhandling, förfaller överklagandet enligt 51 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken. Detsamma gäller om en enskild klagande som har förelagts att infinna sig personligen inställer sig endast genom ombud och det inte finns särskilda skäl mot att överklagandet förfaller. När det är åklagaren som har överklagat tingsrättens dom får hovrätten enligt 51 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken avgöra målet trots att den tilltalade har uteblivit eller inställt sig endast genom ombud, om vite förelagts den tilltalade eller om den tilltalade ska hämtas till rätten och hämtning inte kan ske. Lagen anger inte några andra förutsättningar för att en hovrättsförhandling ska få genomföras utan den tilltalades personliga närvaro. Frågan får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. De skäl som talar mot att pröva målet i den tilltalades utemål får då vägas mot sådana skäl som talar i den andra riktningen. Vid allvarligare brott har det ansetts att det endast undantagsvis kan komma i fråga att avgöra målet utan att den tilltalade har varit personligen närvarande. Det gäller i synnerhet om det är aktuellt att ändra domen till den tilltalades nackdel.¹⁰¹

Det förhållandet att ett brottmål innehåller en fråga om bidragsspärr bör inte hindra att målet avgörs i den tilltalades utemål, om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. Om skuld- och påföljdsfrågan ändå kan prövas, bör också frågan om bidragsspärr kunna avgöras. Detta gäller dock bara om målet i den del som avser bidragsspärren kan utredas tillfredställande.¹⁰²

En grundläggande förutsättning för att frågan om bidragsspärr ska kunna avgöras i den tilltalades utemål är att den tilltalade har blivit delgiven ett yrkande om bidragsspärr. Det krävs inte att åklagare framställer yrkande om bidragsspärr, utan domstolen kan ta upp frågan ex officio. Om yrkandet inte framgår av stämningsansökan, och den tilltalade inte heller på något annat sätt fått del av det, kan domstolen inte pröva frågan om bidragsspärr om den tilltalade uteblir från huvudförhandlingen.

¹⁰¹ Se NJA 2021 s. 960 och NJA 2021 s. 970.

¹⁰² Samma bedömning gjordes i förarbetena till införandet av företagsbot, se prop. 1985/86:23, s. 57.

12.12.8 Information om innebörden av bidragsspärren

Förslag: En domstol som har meddelat en bidragsspärr ska till domen foga en särskild underrättelse som närmare förklarar vad spärren innebär.

Underrättelsen ska utformas enligt ett formulär som fastställs av Domstolsverket.

Skälen för förslaget: En bidragsspärr kommer att få stora konsekvenser för den som får en sådan spärr. I stort sett alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen kommer att träffas av bidragsspärren. Det innebär bland annat att alla löpande utbetalningar som den enskilde har kommer att stoppas. Möjligheten att få utbetalt andra förmåner och stöd som den enskilde inte har när han eller hon får en bidragsspärr kommer också att begränsas avsevärt under en tid framöver. Den som har meddelats en bidragsspärr har dock möjlighet att ansöka om undantag från bidragsspärren, och kan därmed få tillgång till en viss förmån eller stöd om det finns särskilda skäl. För att den enskilde ska kunna göra en sådan ansökan krävs det att han eller hon har informerats om den möjligheten.

Enligt 3 § förordningen (2014:936) om näringsförbud ska en domstol som har meddelat ett näringsförbud (även tillfälligt sådant) till domen eller beslutet foga en särskild underrättelse som närmare förklarar vad förbudet innebär. Enligt förarbetena är det viktigt att den dömde åtminstone i huvudsak får klart för sig vad han eller hon i fortsättningen har att rätta sig efter. Det ansågs lämpligt att meddelandet om näringsförbudets innebörd lämnas i en särskild handling, i stället för att domslutet ska tyngas onödigt mycket.¹⁰³ Liknande skriftliga underrättelser överlämnas också till den som får en villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Enligt vår uppfattning bör domstolen även när den beslutar om en bidragsspärr överlämna en särskild handling till den dömde som beskriver innebörden av spärren. Av handlingen bör framgå att en meddelad bidragsspärr kan utgöra ett sådant ändrat förhållande som den enskilde i vissa fall är skyldig att anmäla till den beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har beviljat den enskilde en förmån eller stöd (se avsnitt 12.13.1). Vidare bör anges att even-

¹⁰³ Prop. 1985/86:126, s. 107 f.

tuella löpande utbetalningar av förmåner och stöd som den enskilde har, kommer att upphöra. Det bör också anges att den enskilde trots bidragsspärren har möjlighet att ansöka om undantag för en viss förmån eller visst stöd men att det krävs särskilda skäl. Handlingen bör överlämnas i samband med huvudförhandlingen, om dom avkunnas då, eller sändas tillsammans med domen, om den meddelas vid ett senare tillfälle.

Det är viktigt att informationen som lämnas i underrättelsen är enkel att förstå och att samma information lämnas i alla fall som en bidragsspärr har meddelats. Domstolsverket bör därför ta fram ett formulär för en sådan underrättelse.

Domstolens skyldighet att informera den dömde om bidragsspärrens innebörd bör regleras i förordning.

12.12.9 Överklagande

Bedömning: En dom eller beslut om bidragsspärr får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

Skälen för bedömningen: Bidragsspärren kommer bli en del av domen i brottmålet angående bidragsbrott. Den som har meddelats en bidragsspärr har då möjlighet att överklaga beslutet om bidragsspärr till hovrätten i enlighet med de bestämmelser om rätten att överklagande en tingsrätts dom som finns i 49 kap. rättegångsbalken. Rätten att överklaga hovrättens avgörande följer av 54 kap. rättegångsbalken. En bidragsspärr kan överklagas tillsammans med frågan om ansvar för brott och påföljd. Det är också möjligt att överklaga frågan om bidragsspärr ensam om den dömde godtar rättsens bedömning i skuldfrågan och påföljdsfrågan men inte i fråga om bidragsspärr eller spärrtidens längd.

Det behövs ingen särskild reglering för överklagande av beslut om bidragsspärr.

12.13 Gemensamt register över meddelade bidragsspärrar

12.13.1 Ett bidragsspärrsregister bör inrättas

Förslag: För att hantera samordnad registrering av och information om bidragsspärrar ska det inrättas ett gemensamt register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område, benämnt bidragsspärrsregistret.

Skälen för förslaget

Uppgifter om meddelade bidragsspärrar behövs för att beslutande aktörer ska kunna besluta om utbetalningar från välfärdssystemen

I kapitel 10 bedömde vi att det bör införas ett sanktionsavgiftsregister för att hantera samordnad registrering av och information om sanktionsavgiftsbeslut på välfärdssystemens område. Även när det gäller meddelade bidragsspärrar finns det anledning att överväga om det bör införas ett gemensamt register. En meddelad bidragsspärr kommer innebära att utbetalningar inte får göras av förmåner och stöd som avser tid under vilken spärrtiden gäller. Förmåner och stöd som inte avser viss tid ska inte få beslutas under spärrtiden (se avsnitt 12.8). En bidragsspärr innebär alltså i första hand att en beslutande aktör ska stoppa utbetalningar avseende förmåner och stöd som betalas utlöpande. Nya ansökningar om förmåner och stöd som avser spärrtiden ska avslås om inte den enskilde också får anses ha ansökt om undantag för förmånen eller stödet och det finns särskilda skäl för ett sådant undantag.

För att bidragsspärren ska få den avsedda effekten är det viktigt att de beslutande aktörerna på ett snabbt, enkelt och smidigt sätt får information om att en viss person har fått en bidragsspärr. Annars finns det stor risk för att utbetalningar görs från välfärdssystemen trots att en bidragsspärr har meddelats. Att beslutande aktörer kan få del av sådana uppgifter utgör därmed en avgörande förutsättning för att bidragsspärrssystemet ska kunna införas.

Uppgifter om meddelade bidragsspärrar behövs också för andra behov. Utbetalningsmyndigheten kan i sin granskande verksamhet upptäcka om någon får en utbetalning trots att en bidragsspärr har

meddelats. På samma sätt som konstaterats avseende sanktionsavgifts-uppgifter kommer uppgifter om meddelade bidragsspärrar vara viktiga både i dataanalysen för att kunna upptäcka utbetalningar med förhöjd risk för att vara felaktiga och i den fördjupade granskningen för att kunna utreda om riskutbetalningar som identifierats i dataanalysen är felaktiga. Utbetalningsmyndigheten behöver därför uppgifter om meddelade bidragsspärrar i sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Vilka aktörer som bör få tillgång till uppgifterna i registret behandlas i avsnitt 12.13.8.

Ett gemensamt register underlättar tillgången till uppgifter om meddelade bidragsspärrar

Att berörda aktörer kan få del av uppgifter om beslutande bidragsspärr är således en förutsättning för att systemet med bidragsspärr ska kunna införas på ett bra sätt. Frågan är hur dessa behov kan tillgodoses på ett effektivt sätt samtidigt som det inte medför en alltför stor kränkning av den personliga integriteten för dem som meddelats en bidragsspärr.

Många förmånslagstiftningar innehåller en skyldighet för den som ansöker om eller har beviljats en förmån eller stöd att anmäla ändrade förhållanden till den beslutande aktören. Enligt 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken ska exempelvis den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt balken, anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. Motsvarande bestämmelser finns bland annat i 3 kap. 27 § studiestödslagen (1999:1395), 10 kap. 2 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och i 47 § ALF.¹⁰⁴

Om en enskild har dömts (eller meddelats ett strafföreläggande) för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott och fått en bidragsspärr innebär spärren att den enskilde under en bestämd tid (spärrtid) hindras från att ta del av sådana ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Tillsammans med domen ska den enskilde få information om vad bidragsspärren innebär när

¹⁰⁴ Det finns ingen reglerad skyldighet att anmäla ändrade förhållanden när det gäller ekonomiskt bistånd, men vad gäller sådana förmåner ska ansökan göras inför varje utbetalning, varför behovet för kommunerna av att få in uppgifter om att förhållanden har ändrats inte är lika stort som i övriga fall.

det gäller vilka förmåner och stöd som träffas. Att en enskild har fått en bidragsspärr utgör enligt vår uppfattning ett sådant förhållande om den enskilde som påverkar rätten till en förmån eller stöd eller storleken på en sådan förmån eller ett sådant stöd som den enskilde bör vara skyldig att informera den beslutande aktören om (i de fall det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden). I avsnitt 12.12.8 har vi bedömt att den enskildes skyldigheter i dessa avseenden bör framgå av den information om vad bidragsspärren innebär som domstolen ska lämna den dömde tillsammans med domen.

Eftersom den enskilde i många fall kommer ha en skyldighet att informera den beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan om att han eller hon har meddelats en bidragsspärr, kan det antas att de beslutande aktörerna i stor utsträckning kommer att få del av sådan information. Det är dock inte tillräckligt att de beslutande aktörerna ska behöva förlita sig på den information som kommer från den enskilde själv. Det finns inte heller för alla förmåner och stöd en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. De beslutande aktörerna behöver därför få uppgifter om meddelade bidragsspärrar från en säker och oberoende källa.

Ett alternativ hade kunnat vara att ålägga de allmänna domstolarna som beslutat om bidragsspärren en skyldighet att underrätta beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om detta. Den som är målsägande i brottmålet, det vill säga den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som brottet riktats mot, kommer enligt befintliga expedieringsregler få del av den dom avseende bidragsbrott som innehåller ett beslut om bidragsspärr. Eftersom alla beslutande aktörer behöver få veta att det har meddelats en bidragsspärr avseende en viss person, skulle dock domstolen behöva underrätta samtliga beslutande aktörer som omfattas av systemet med bidragsspärr. En sådan lösning bedömer vi är olämplig av flera skäl.

För det första framstår det som mycket betungande om domstolarna ska underrätta samtliga beslutande myndigheter, landets 290 kommuner och alla arbetslöshetskassor när det har meddelats en bidragsspärr. En sådan uppgift framstår knappast som praktisk genomförbar. Samtliga beslutande aktörer skulle också få tillgång till uppgifter om bidragsspärrar oavsett om den person som beslutet rör är aktuell för en förmån eller ett stöd hos den berörda aktören. En uppgift om bidragsspärr är integritetskänslig eftersom den avslöjar att den enskilde har begått en lagöverträdelse som innefattar brott (se avsnitt 12.13.4).

Beslutande aktörer som inte har något pågående ärende om den aktuella personen behöver i sådana fall spara uppgiften så länge som spärrtiden gäller. Det skulle nämligen kunna inträffa att just den personen i ett senare skede ansöker om en förmån eller ett stöd hos den aktuella aktören. Det kommer i praktiken innebära att alla beslutande aktörer till slut får varsitt eget bidragsspärrsregister. De beslutande aktörerna skulle då behöva rättsligt stöd för att kunna behandla sådana uppgifter. Den aktuella lösning framstår därmed inte som lämplig varken ur effektivitetssynpunkt eller när det gäller det intrång i den personliga integritet som den kommer att medföra för den som får en bidragsspärr.

Om det skapades ett gemensamt register över meddelade bidragsspärrar skulle det underlätta tillgången till uppgifter för olika aktörer. Att en aktör har det samlade ansvaret för att tillhandahålla uppgifter om bidragsspärrar innebär att uppgifterna inte behöver spridas ut på lika många aktörer. De aktörer som behöver uppgifterna skulle kunna hämta in dem direkt från registret.

Skäl som skulle kunna tala emot ett gemensamt register

Det finns dock flera risker med ett gemensamt register över meddelade bidragsspärrar som kan utgöra skäl emot att inrätta ett sådant register. Ett gemensamt register skulle innehålla sådana uppgifter om lagöverträdelse som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen¹⁰⁵. Uppgifter behöver överföras mellan olika aktörer. Personuppgifter kan också komma att spridas på ett olämpligt sätt, om allt för många aktörer har tillgång till uppgifter i registret. Det finns således flera integritetsrisker med ett gemensamt register över meddelade bidragsspärrar. I avsnitt 12.16 bedömer vi att de behov som finns av ett gemensamt register överväger det intrång som det kan innebära för enskildas personliga integritet att förekomma i ett sådant register. På samma sätt som vi konstaterat avseende sanktionsavgiftsregistret bör ett register över meddelade bidragsspärrar utformas på ett sätt som medför ett så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt. Det är viktigt att inte fler uppgifter registreras under längre tid än vad som är nödvändigt. Det bör också nogt övervägas vilka aktörer

¹⁰⁵ 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).

som bör ha tillgång till registret, och på vilket sätt, för att undvika att personuppgifter sprids mer än nödvändigt. Den aktör som förvaltar registret måste också ha förmåga att behandla personuppgifter på ett bra sätt. Vi återkomma till frågor som rör behandlingen av personuppgifter i bland annat avsnitt 12.13.4 och 12.16 och i kapitel 14.

På samma sätt som vi konstaterade när det gällde sanktionsavgiftsregistret kommer det kräva tid och resurser att utveckla och förvalta ett gemensamt register över meddelade bidragsspärrar. En närmare beskrivning av konsekvenserna av att införa ett sådant register finns i kapitel 15. De resurser som krävs för att ta fram och förvalta ett register är dock nödvändiga för att bidragsspärrsregistret ska kunna inrättas. De beslutande aktörerna och Utbetalningsmyndigheten behöver få tillgång till säkra och tillförlitliga uppgifter om bidragsspärrar.

Det bör inrättas ett bidragsspärrsregister

När det gäller meddelade näringsförbud ska Bolagsverket enligt 40 § lagen om näringsförbud och förordningen om näringsförbud föra ett gemensamt register om sådana förbud. Ett gemensamt register är en förutsättning för att de som behöver uppgifter om meddelade näringsförbud på ett effektivt och enkelt sätt ska kunna få tillgång till dem. Motsvarande skäl gör sig gällande avseende behovet av att samla uppgifter om meddelade bidragsspärrar i ett gemensamt register. För att säkerställa att de aktörer som har behov av uppgifter om bidragsspärrar får tillgång till sådan information på ett effektivt, säkert och snabbt sätt krävs det enligt vår uppfattning att det inrättas ett gemensamt register över meddelade bidragsspärrar.

Registret över meddelade bidragsspärrar kommer fortsättningsvis att benämnas bidragsspärrsregistret.

12.13.2 Utbetalningsmyndigheten bör administrera bidragsspärrsregistret

Förslag: Bidragsspärrsregistret ska administreras av Utbetalningsmyndigheten.
--

Skälen för förslaget: I kapitel 10 har vi föreslagit att sanktionsavgiftsregistret ska administreras av Utbetalningsmyndigheten eftersom den myndigheten redan med det tänkta uppdraget kommer att hantera register och stora mängder uppgifter från olika beslutande aktörer. De beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna kommer både att lämna och ta emot uppgifter från Utbetalningsmyndigheten. Vid den myndigheten kommer det också enligt 10 § förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten finnas ett integritetsskyddsråd som fortlöpande ska ha insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten. När det gäller uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer myndigheten ha ett stort behov av uppgifterna i sin egen granskande verksamhet. En utbetalning som görs trots en meddelad bidragsspärr kan upptäckas av Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten kan då informera den berörda beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan som får möjlighet att förhindra fortsatta utbetalningar.

Till detta kommer att det är lämpligt att samma myndighet förvaltar både sanktionsavgiftsregistret och bidragsspärrsregistret. Även om de båda registren kommer skilja sig åt när det gäller storlek, innehåll och vilka som ska lämna och hämta uppgifter från registren, finns också en hel del likheter. Det kan finnas synergieffekter med att utveckla och förvalta de båda registren, exempelvis i framtagandet av digitala lösningar för att överföra uppgifter till och från registren.

Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att även bidragsspärrsregistret bör hanteras av Utbetalningsmyndigheten.

12.13.3 Regleringen av bidragsspärrsregistret

Förslag: Bestämmelser om bidragsspärrsregistret ska i första hand tas in i lagen om personuppgiftsbehandling vid Utbetalningsmyndigheten och i den tillhörande förordningen.

En upplysningsbestämmelse om bidragsspärrsregistret ska tas in i lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Skälen för förslaget: I kapitel 10 har vi kommit fram till att bestämmelser om sanktionsavgiftsregistret i första hand bör tas in i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyn-

digheten (Utbetalningsmyndighetens registerlag). Skälen för det var bland annat att den lagen innehåller bestämmelser om det transaktionsregister och den uppgiftssamling om dataanalyser och urval som Utbetalningsmyndigheten ska administrera. Det skulle vara en klar fördel om bestämmelser om de register och uppgiftssamlingar som Utbetalningsmyndigheten ska förvalta placeras i samma författningar. Samma skäl gör sig också gällande för bidragsspärrsregistret. Regleringen av bidragsspärrsregistret kommer främst att omfatta frågor om hur personuppgifter får behandlas, vilket även det talar för att de bör placeras i en registerlag. Det är också rimligt att bestämmelserna tas in i en lag som rör Utbetalningsmyndighetens verksamhet, eftersom registret ska administreras av den myndigheten.

Vi anser därför att även bestämmelser om bidragsspärrsregistret i första hand ska tas in i Utbetalningsmyndighetens registerlag och i förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Det bör också tas in en bestämmelse i lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område som upplyser om att det finns ett bidragsspärrsregister som administreras av Utbetalningsmyndigheten.

Det kommer också vara nödvändigt att ta in regler som rör bidragsspärrsregistret i andra författningar, exempelvis avseende offentlighet och sekretess och skyldighet för allmänna domstolar och åklagare att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

12.13.4 Allmänt om behandling av personuppgifter

Bedömning: Brottsdatalagen är inte tillämplig på den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna administrera bidragsspärrsregistret.

En uppgift om bidragsspärr utgör en sådan uppgift om lagöverträdelse som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen. Utbetalningsmyndigheten får behandla sådana uppgifter enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

Utbetalningsmyndighetens behandling av personuppgifter i samband med att myndigheten handhar sanktionsavgiftsregistret är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det kommer därmed finnas rättslig grund för behandlingen.

Skälen för bedömningen

Allmänt om behandling av personuppgifter

För att kunna administrera bidragsspärrsregistret kommer Utbetalningsmyndigheten behöva behandla personuppgifter. På samma sätt som gäller för sanktionsavgiftsregistret kommer myndigheten bland annat samla in, förvara, lämna ut och vidarebehandla personuppgifter.

Vilka krav som kan ställas på personuppgiftsbehandlingen beror på om dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen (2018:1177) är tillämplig på behandlingen. Brottsdatalagen, som genomför dataskyddsdirektivet¹⁰⁶, gäller i stället för dataskyddsförordningen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Även andra som har anförtrots myndighetsutövning för de ovan nämnda syftena anses vara behörig myndighet när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

Vad gäller Utbetalningsmyndighetens verksamhet med att administrera ett system med transaktionskonto och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, har regeringen bedömt att personuppgiftsbehandlingen kommer att omfattas av tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Även om verksamheten delvis kommer att bestå av kontrollverksamhet eller bistånd till kontrollverksamhet, medför det enligt regeringen inte att brottsdatalagen kommer att vara tillämplig vid myndighetens personuppgiftsbehandling. Att uppgifter från myndighetens verksamhet kan komma att utgöra underlag i förunder-

¹⁰⁶ 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.

sökningar medför inte heller att personuppgiftsbehandlingen omfattas av brottsdatalagen.

Vi bedömer att den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att administrera bidragsspärrsregistret inte kan anses omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde, även om uppgifterna som behandlas i registret avser beslut som meddelats i en brottmålsrättegång. I stället ska dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella lagstiftningen tillämpas på den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att administrera registret.

En närmare beskrivning av dataskyddslagstiftningen finns i avsnitt 4.5.3 i detta betänkande och i avsnitt 8.16 i delbetänkandet.¹⁰⁷

Uppgift om bidragsspärr omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen

I artikel 10 i dataskyddsförordningen anges att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Enligt förarbetena till dataskyddslagen ska begreppet överträdelser i artikel 10 inte avse vilka överträdelser som helst, utan endast sådana som utgör en brottslig gärning. Begreppet överträdelser kan anses som likvärdigt med det snävare uttryck som används i personuppgiftslagen, det vill säga lagöverträdelser som innefattar brott.¹⁰⁸

EU-domstolen har i målet *GC m.fl.* slagit fast att information om ett rättsligt förfarande som inletts mot en fysisk person, exempelvis uppgifter om förundersökning och brottmålsrättegång, utgör personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott. Enligt domstolen gäller detta oberoende av om det brott som personen åtalats för faktiskt har styrkts eller inte under domstolsförfarandet.¹⁰⁹ I målet *Latvijskas Republikas Saeima* fann EU-domstolen att artikel 10 i dataskyddsförordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter avseende prickning av förare vid överträdelser av trafikregler. I be-

¹⁰⁷ SOU 2022:37, s. 640 f.

¹⁰⁸ *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 98.

¹⁰⁹ EU-domstolens dom *GC m.fl.*, 24 september 2019, C-136/17.

dömningen tog domstolen bland annat hänsyn till att prickning endast sker för överträdelse av trafikreglerna av en viss allvarlighetsgrad och att sådana överträdelse kan leda till sanktioner av en viss stränghetsgrad. Vidare är prickning i allmänhet något som tillkommer utöver den sanktion som den som har brutit mot trafikreglerna påförs. Slutligen konstaterar domstolen att själva kumuleringen av prickar får rättsliga följder, exempelvis en skyldighet att avlägga en examen eller till och med ett körförbud. Att kvalificera sådana överträdelse som kan leda till prickning som ”brott” rimmar enligt domstolen väl med syftet med artikel 10, eftersom ett utlämnande till allmänheten av sådana uppgifter kan – med hänsyn till att sådana överträdelse försämrar vägsäkerheten – leda till avståndstagande från samhällets sida och medföra en stigmatisering av den berörda personen.¹¹⁰

Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) har ansett att uppgift om att personer fått tillträdesförbud utgör personuppgifter om lagöverträdelse enligt den då gällande 21 § personuppgiftslagen.¹¹¹ Integritetsskyddsmyndigheten har också ansett att uppgifter i en gemensam spärlista för Bank-ID för de utfärdande bankerna, där en av flera möjliga grunder för att sättas upp på listan är misstanke om brott, utgör uppgifter om lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen.¹¹²

En bidragsspärr ska meddelas den som döms för bidragsbrott. En meddelad bidragsspärr avslöjar därför att den som är föremål för spärren har varit föremål för ett rättsligt förfarande och har ansetts skyldig till brott. Mot denna bakgrund bedömer vi att en uppgift om bidragsspärr bör anses vara en sådan uppgift som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Det innebär att Utbetalningsmyndigheten kommer behandla uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott. Varken dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen uppställer något krav på särskilt författningsstöd för myndigheters behandling av personuppgifter om lagöverträdelse.¹¹³ Eftersom Utbetalningsmyndigheten är en myndig-

¹¹⁰ EU-domstolens dom Latvijas Republikas Saeima, 22 juni 2021, C-439/19.

¹¹¹ Datainspektionens beslut den 30 maj 2011 i diarienummer 1841-2010. Se också Integritetsskyddsmyndigheten, 2021, *Rättsligt ställningstagande IMYRS 2021:1 – innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen*, IMYRS 2021:1, s. 8.

¹¹² Integritetsskyddsmyndighetens beslut den 25 juni 2020 i diarienummer DI-2020-3321 m.fl. Se också IMYRS 2021:1, s. 6.

¹¹³ *En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde*, Ds 2017:28, s. 176.

het finns det stöd för att behandla sådana uppgifter i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Det finns inga begränsningar i Utbetalningsmyndighetens registerförfattningar avseende i vilka situationer myndigheten får behandla uppgifter om lagöverträdelser. Utbetalningsmyndigheten kommer därför att kunna behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

Vi återkommer till frågor om det krävs stöd för mottagare av uppgifter från registret att behandla sådana uppgifter i avsnitt 12.14 och om det krävs undantag från bestämmelser om sökbegränsningar i avsnitt 12.13.5.

Det kommer finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som krävs för att administrera registret

Enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen ska det finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är tillåten enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om den är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. De grunder för behandlingen som anges i bestämmelsen ska enligt artikel 6.3 första stycket fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. I förarbetena till 2 kap. 2 § dataskyddslagen uttalas att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.¹¹⁴

Syftet med bidragsspärrsregistret är att hantera samordnad registrering av och information om meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område. Uppgifterna i registret ska kunna användas av Utbetalningsmyndigheten och av beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för att säkerställa att det inte görs några utbetalningar trots att det har meddelats en bidragsspärr. Uppgifterna kommer därmed användas för att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Den personuppgiftsbehandling som krävs för att kunna administrera registret är nödvändig för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Behandlingen är därmed också nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i data-

¹¹⁴ Prop. 2017/18:105, s. 56 f.

skyddsförordningen. Utbetalningsmyndighetens uppdrag att administrera bidragsspärrsregistret kommer regleras i myndighetens registerlag. Den rättsliga grunden är därmed fastställd i lag.

12.13.5 Ändringar i Utbetalningsmyndighetens registerlag

Förslag: Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten ska även omfatta behandlingen av personuppgifter vid myndighetens verksamhet med att administrera ett register över meddelade bidragsspärrar. I lagen ska regleras att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att administrera ett register över meddelade bidragsspärrar.

Utbetalningsmyndigheten ska administrera bidragsspärrsregistret för att hantera samordnad registrering av och information om meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

I bidragsspärrsregistret får uppgifter behandlas som rör bidragsspärrar som meddelats enligt lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område. Bidragsspärrsregistret får innehålla uppgifter om namn och personnummer eller samordningsnummer avseende den som fått en spärr, den tid som bidragsspärren avser, när beslutet om bidragsspärr fick laga kraft och vilken domstol som har meddelat beslutet.

Personuppgifter får endast behandlas i bidragsspärrsregistret tre år efter spärrtidens utgång.

Skälen för förslaget

Tillämpningsområde för registerlagen

Enligt 1 kap. 2 § Utbetalningsmyndighetens registerlag gäller den lagen vid behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto samt med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystem. I kapitel 10 har vi föreslagit att tillämpningsområdet också ska omfatta behandlingen av personuppgifter i sanktionsavgiftsregistret. Det är även viktigt att det framgår att den behandling som är nödvändigt för att administrera bidragsspärrsregistret omfattas av registerlagens tillämpningsområde. Eftersom den huvud-

sakliga regleringen om det registret föreslås placeras i Utbetalningsmyndighetens registerlag, bör det tydliggöras att den lagens tillämpningsområde även omfattar behandlingen av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

På samma sätt som för sanktionsavgiftsregistret kommer bestämmelserna i registerlagen också att tillämpas vid personuppgiftsbehandling i verksamheten med att handha bidragsspärrsregistret. Rätten för registrerade att göra invändningar enligt dataskyddsförordningen ska därför inte heller gälla vid sådan behandling av personuppgifter som har samband med registret. Utbetalningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig också för behandling av personuppgifter i bidragsspärrsregistret. Om det är nödvändigt med hänsyn till behandlingen får känsliga personuppgifter behandlas. Vidare ska tillgången till personuppgifter begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.¹¹⁵

Ändamålsbestämmelser

Utbetalningsmyndigheten får enligt 1 kap. 6 § registerlagen behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att administrera ett system med transaktionskonto och förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vi har i kapitel 10 föreslagit en ändring i paragrafen så att Utbetalningsmyndigheten också ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter. Det bör även tas in en bestämmelse om att Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att administrera bidragsspärrsregistret. Ändamålet omfattar alla olika typer av behandling av personuppgifter som behövs och som följer med uppgiften att administrera bidragsspärrsregistret.

Personuppgifter som har samlats in enligt 1 kap. 6 § Utbetalningsmyndighetens registerlag får också enligt 1 kap. 7 § samma lag behandlas för att fullgöra uppgiftsutlämnande som sker enligt lag eller förordning. I avsnitt 12.13.8 föreslår vi att uppgifter i bidragsspärrsregistret ska lämnas ut till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten,

¹¹⁵ Se 1 kap. 4, 5 och 9 §§ lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller arbetslöshetskassa om de begär det, i den utsträckning som behövs för bedömning av kontroll av rätten till förmåner och stöd. Uppgifter i registret ska också lämnas till enskilda som förekommer i registret. Eftersom uppgifterna samlades in för ändamålet att administrera bidragsspärrsregistret och uppgiftsskyldigheten är fastställd i förordning, kommer det också finnas stöd i 1 kap. 7 § registerlagen för Utbetalningsmyndigheten att lämna ut uppgifterna för detta ändamål.

Enligt 1 kap. 8 § Utbetalningsmyndighetens registerlag får personuppgifter som samlats in enligt 1 kap. 6 § också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål som uppgifterna samlades in för. Bestämmelsen reglerar den så kallade finalitetsprincipen. Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Bestämmelsen i 1 kap. 8 § Utbetalningsmyndighetens registerlag innebär att personuppgifter som samlas in för ett ändamål kan komma att behöva behandlas för andra ändamål. I förarbetena till bestämmelsen angavs som exempel på det att uppgifter som behandlas för att administrera systemet med transaktionskonto också kan användas för att behandlas vid myndighetens dataanalyser och urval. Uppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval behöver också behandlas vid myndighetens granskningar.¹¹⁶

De personuppgifter som har samlats in för det primära ändamålet att administrera bidragsspärrsregistret kan också behöva behandlas för andra ändamål. Utbetalningsmyndigheten kan till exempel behöva behandla uppgifterna i sin verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I detta bör ingå att uppgifterna kan användas i myndighetens verksamhet med dataanalyser och urval, granskningar och fördjupade granskningar. Det kommer alltså finnas stöd i 1 kap. 8 § registerlagen att behandla uppgifter som insamlats för att administrera bidragsspärrsregistret också för sådana ändamål.

¹¹⁶ Prop. 2022/23:34, s. 128.

Sökbegränsningar

Enligt 1 kap. 10 § Utbetalningsmyndighetens registerlag är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen (fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott). Förbudet omfattar inte sökningar i syfte att få fram ett urval grundat på sådan uppgift om hälsa som hänför sig till en förmån eller ett stöd. Det omfattar inte heller sökningar i en viss handling.

Enligt förarbetena till bestämmelsen kan ett urval baserat på personuppgifter som rör brott anses som särskilt känsligt ur integritetssynpunkt. Även om uppgifter om att en person tidigare har dömts för exempelvis bidragsbrott skulle kunna vara en effektiv urvalsgrund vid framtagande av urvalstraffar, ser regeringen en viss risk för att en sådan behandling, beroende på hur den utförs, inte skulle anses stå i proportion till det integritetsintrång som behandlingen skulle kunna medföra. Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott (artikel 10 i dataskyddsförordningen) ska därför enligt regeringen omfattas av förbudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer.¹¹⁷

Som tidigare konstaterats utgör en uppgift om att en viss person har fått en bidragsspärr en sådan personuppgift om lagöverträdelse som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen. Det är viktigt att Utbildningsmyndigheten kan hantera uppgifter i bidragsspärrsregistret, dels för att kunna lämna ut dem till de beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som har behov av uppgifterna i sin verksamhet, dels för att kunna använda dem i sin egen verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Frågan är om det krävs något undantag från sökbegränsningen för att sådan hantering ska vara möjlig.

Sökbegränsningen tar sikte på sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Vad gäller bidragsspärrsregistret kommer Utbetalningsmyndigheten söka om ett visst namn eller personnummer förekommer i registret. Det handlar inte om att göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer (en sammanställning) grundat på uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott. Att uppgifter

¹¹⁷ Prop. 2022/23:34, s. 133 f.

om meddelade bidragsspärrar också avslöjar att någon har begått ett brott är en annan sak. Det är själva syftet med sökningen som avgör om den är tillåten eller inte.

Mot denna bakgrund anser vi att de sökningar som kommer göras i bidragsspärrsregistret inte träffas av sökbegränsningen i 1 kap. 10 § Utbetalningsmyndighetens registerlag. Det behövs därför inte något undantag från begränsningen.

Rätt att administrera registret

Att Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett register över meddelade bidragsspärrar enligt den föreslagna lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område bör regleras i en särskild bestämmelse i Utbetalningsmyndighetens registerlag. Begreppet administrera bör då omfatta all verksamhet som är nödvändig för att kunna utveckla, föra och vidareutveckla bidragsspärrsregistret. Av bestämmelsen bör också framgå att bidragsspärrsregistret ska hantera samordnad registrering av och information om meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område. Det bör också framgå att registret ska benämnas bidragsspärrsregistret.

Bidragsspärrsregistrets innehåll

I kapitel 10 har vi föreslagit att en ny bestämmelse ska tas in i Utbetalningsmyndighetens registerlag med innebörden att uppgifter som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område får behandlas i sanktionsavgiftsregistret. I förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten föreslog vi att det skulle tas in en närmare beskrivning av registrets innehåll. Skälen för att vi ansåg det nödvändigt att registrets innehåll skulle slås fast i författning var bland annat att det minskar risken för att fler uppgifter än nödvändigt registreras. Det är viktigt att registret inte innehåller fler uppgifter än vad som är nödvändigt för att de olika aktörerna ska kunna använda dem för de syften som finns uppräknade i registrets ändamålsbestämmelse.

Samma skäl gör sig gällande för bidragsspärrsregistret. Om en beslutande aktör behöver tillgång till fler uppgifter än vad som finns i registret, finns det möjlighet att hämta in domen eller beslutet från

den domstol som beslutat om bidragsspärren. Det bör därför även tydliggöras vilka uppgifter som får behandlas i bidragsspärrensregisteret. På samma sätt som för sanktionsavgiftsregistret bör därför en ny bestämmelse tas in i Utbetalningsmyndighetens registerlag som reglerar att uppgifter som rör bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område får behandlas i bidragsspärrensregisteret. I förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten bör det också finnas en närmare beskrivning av vilka uppgifter som får behandlas i registret.

Det är först när ett beslut om bidragsspärr har fått laga kraft som spärrtiden börjar löpa. Som framgår i avsnitt 12.13.6 föreslår vi att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna ska skicka uppgifter om domar och beslut om bidragsspärrar till Utbetalningsmyndigheten så snart avgörandet om bidragsspärren har fått laga kraft. Det är också först då som uppgifter om meddelade bidragsspärrart bör tas in i registret.

Det är viktigt att det går att identifiera den som registreras. Bidragsspärrensregisteret bör därför förutom fullständigt namn på den som fått en bidragsspärr, innehålla uppgift om dennes personnummer eller samordningsnummer. Enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Eftersom den registrerade måste kunna identifieras på ett tillförlitligt sätt bör sådana uppgifter kunna registreras. Samtliga personer som döms för brott kommer ha fått ett samordningsnummer om de inte har ett svenskt personnummer.

Registret bör innehålla uppgift om den tid som bidragsspärren avser, det vill säga spärrtiden. Detta utgör ramen för hur länge bidragsspärren gäller och utgör en utgångspunkt för den tid som uppgift om spärren bör få behandlas i bidragsspärrensregisteret, se närmare nedan. Även uppgift om när beslutet om bidragsspärr fick laga kraft bör registreras.

Uppgift om vilken domstol som har beslutat om bidragsspärren bör också registreras. En sådan uppgift kan bland annat behövas om en aktör vill få mer information om bidragsspärrensbeslutet än vad som finns tillgängligt i registret. För att underlätta eftersökning av rätt dom eller beslut bör även domstolens målnummer registreras.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

I 4 kap. Utbetalningsmyndighetens registerlag finns bestämmelser om hur länge personuppgifter får behandlas i transaktionskontoregistret och uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. En motsvarande bestämmelse har vi föreslagit så vitt avser sanktionsavgiftsregistret. Även vad gäller bidragsspärrsregistret bör det finnas en bestämmelse om under hur lång tid personuppgifter får behandlas.

Enligt 10 § förordningen om näringsförbud ska uppgifter om näringsförbud och tillfälligt näringsförbud gallras ur näringsförbudsregistret så snart som möjligt efter det att tiden för näringsförbudet har löpt ut eller uppgift har kommit in om att förbudet av något annat skäl har upphört att gälla. I förarbetena till bestämmelsen övervägde regeringen om uppgifter om meddelade näringsförbud bör ligga kvar i näringsförbudsregistret efter att förbudet upphört och, i så fall, vilken tid som skulle vara rimlig. Skäl för att låta uppgifter ligga kvar längre än den tid som förbudet gäller skulle vara att bland annat potentiella affärspartner har intresse av att få tillgång till sådana uppgifter under lång tid. Regeringen anförde att när tiden för förbudet har löpt ut är det ingenting som hindrar den som har haft näringsförbud från att åter vara verksam som näringsidkare. En fortsatt registrering i näringsförbudsregistret skulle därför innebära ett fortsatt misstänkliggörande av den aktuella personen och skulle i praktiken att begränsa hans eller hennes möjligheter att bedriva näringsverksamhet. Från integritetssynpunkt framstod det därför som tveksamt att låta en registrering av näringsförbud stå kvar i näringsförbudsregistret efter det att tiden för näringsförbudet har löpt ut. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att ett register om näringsförbud inte borde innehålla uppgifter om meddelade näringsförbud som löpt ut.¹¹⁸

När det gäller uppgifter om meddelade bidragsspärrar är det självklart att det finns behov av att ta del av sådana uppgifter under spärrtiden. Även efter att spärrtiden har löpt ut kan det emellertid finnas intresse av att få del av sådana uppgifter. Som beskrivits i avsnitt 12.8 får utbetalningar inte göras av förmåner och stöd som avser tid under vilken spärrtiden gäller. För vissa förmåner och stöd är det möjligt att ansöka om dem i efterhand. Den beslutande aktören kan också på grund av långa handläggningstider komma att fatta vissa beslut lång tid efter att ansökan gjorts. Om ansökan avser ersättning för en tid

¹¹⁸ Prop. 2013/14:215, s. 58 f.

under vilken den enskilde har haft en bidragsspärr, får utbetalning inte göras. För att de aktörer som beslutar om förmåner och stöd i efterhand ska kunna veta om det har funnits en spärrtid under den tid som ansökan avser, bör uppgifter om meddelade bidragsspärrar få behandlas även efter det att spärrtiden har löpt ut.

Att personuppgifter kan behandlas under en längre tid innebär ett intrång i de registrerades personliga integritet. Som vi tidigare har konstaterat utgör en meddelad bidragsspärr en uppgift om lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. På samma sätt som anfördes beträffande näringsförbudsregistret kan det upplevas kränkande att uppgifter behandlas efter att spärrtiden har gått ut. För att meddelade bidragsspärrar ska kunna få den effekt som vi har eftersträvat med våra förslag krävs dock att de beslutande aktörerna får tillgång till uppgifter om meddelade bidragsspärrar under hela den tid som de kan komma att fatta beslut om förmåner och stöd som hänför sig till spärrtiden. Uppgifterna i registret omfattas vidare av absolut sekretess och kommer endast göras tillgängliga för de beslutande aktörerna. Det får därför anses skäligt att uppgifterna behandlas även efter det att spärrtiden har löpt ut.

Med beaktande av hur lång tid i efterhand det är möjligt att göra ansökningar och hur långa handläggningstider som de beslutande aktörerna har anser vi att det är rimligt att personuppgifter får behandlas i bidragsspärrsregistret som längst tre år efter att spärrtiden har gått ut. Det bör framgå av Utbetalningsmyndighetens registerlag.

Som redogörs för i avsnitt 10.4.8 framgår av 4 kap. 4 § Utbetalningsmyndighetens registerlag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att personuppgifter som behandlas i transaktionskontoregistret eller i uppgiftssamlingen för dataanalys och urval får behandlas under viss tid eller att sådana uppgifter får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Sådan föreskriftsrätt har getts till Utbetalningsmyndigheten och Riksarkivet i 11 och 12 §§ förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Paragraferna bör ändras så att föreskriftsrätten också omfattar personuppgifter som behandlas i bidragsspärrsregistret.

12.13.6 Allmän domstols och åklagares uppgiftsskyldighet

Förslag: En allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om bidragsspärr ska sända en kopia av domen eller beslutet till Utbetalningsmyndigheten. Samma sak gäller för åklagare som har meddelat bidragsspärr genom ett strafföreläggande som har godkänts. Sådana uppgifter ska lämnas så snart avgörandet om bidragsspärr fått laga kraft.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur domstolarna ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

Skälen för förslaget: Bestämmelser om allmänna domstolars expediering av domar, beslut och underrättelser i brottmål finns i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. I förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol och i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. finns bestämmelser om expediering till parterna. Expedieringsbestämmelser finns även i andra författningar. Skyldighet för allmän domstol att sända en kopia av en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott till bland annat Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten finns i 7 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97). Att en allmän domstol som meddelat ett näringsförbud ska sända uppgifter till näringsförbudsregistret och till Kronofogdemyndigheten om sådana domar och beslut framgår av 4 § förordningen om näringsförbud. Enligt 12 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) ska de skyldigheter i lag eller annan författning som innebär att en domstol ska underrätta en myndighet eller något annat organ om en dom i ett brottmål, också gälla för den myndighet som har utfärdat ett strafföreläggande som har godkänts. I stället för domstolens dom ska underrättelsen avse uppgifter om strafföreläggandets innehåll och godkännandet av detta.

För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna föra in uppgifter om bidragsspärrar i registret är det viktigt att Utbetalningsmyndigheten får information om meddelade bidragsspärrar så snart som möjligt efter att beslutet fått laga kraft. Det är också viktigt att uppgift om när beslutet fick laga kraft lämnas till Utbetalningsmyndigheten, eftersom det är utgångspunkten för hur spärrtiden ska beräknas. Registeruppgifterna kan sedan läggas till grund för beslutande myndigheters,

kommuners och arbetslöshetskassors beslut att dra in löpande utbetalningar av olika förmåner och stöd, liksom bedömningar av om det finns särskilda skäl att trots en bidragsspärr besluta om att en enskild ska få en viss förmån eller ett visst stöd. För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna få nödvändig information bör allmänna domstolar och åklagare åläggas en uppgiftsskyldighet som innebär att de ska sända uppgifter om meddelade bidragsspärrar till Utbetalningsmyndigheten.

Det är viktigt att alla domstolar översänder information till Utbetalningsmyndigheten på samma sätt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om hur domstolarna ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

Bestämmelsen om allmän domstols och åklagares uppgiftsskyldighet mot Utbetalningsmyndigheten bör tas in i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

12.13.7 Offentlighets- och sekretessfrågor

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

För uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 20 år.

Tystnadsplikten som följer av sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Bedömning: Den sekretessreglering som gäller för mottagande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är tillräcklig för att skydda de uppgifter som lämnas från Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för förslaget och bedömningen

Absolut sekretess bör gälla för uppgifter i bidragsspärrsregistret

Enligt 40 kap. 7 d § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) ska absolut sekretess gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verk-

samhet med att administrera systemet med transaktionskonto och arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Skälen för att det ska gälla absolut sekretess är bland annat att Utbetalningsmyndigheten kommer att behandla en stor mängd uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och som kan vara av integritetskänslig natur. Sekretessregleringen med absolut sekretess är också en viktig skyddsåtgärd i Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling.¹¹⁹ I kapitel 10 har vi föreslagit att absolut sekretess också ska gälla hos Utbildningsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i dess verksamhet med att administrera sanktionsavgiftsregistret.

Vi anser att även uppgifterna i bidragsspärrsregistret bör omfattas av absolut sekretess. I verksamheten med att administrera ett sådant register kommer Utbetalningsmyndigheten behandla skyddsvärda uppgifter. Vi instämmer också i den bedömning som gjordes i *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, om att det inte är lämpligt att införa olika sekretessbestämmelser för olika delar av Utbetalningsmyndighetens verksamhet eftersom den inte ska vara indelad i självständiga verksamhetsgrenar.¹²⁰

Det behövs insyn i Utbetalningsmyndighetens verksamhet med att administrera bidragsspärrsregistret för att säkerställa att uppgiften utförs inom de ramar som regelverket medger. Detta behov kan enligt vår bedömning tillgodoses på annat sätt än genom att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga.

Sekretessen för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en allmän handling som omfattas av 40 kap. 7 d § OSL ska gälla i högst 20 år. Vi anser att det är viktigt att sekretessen för uppgifter som förekommer i olika verksamheter hos Utbetalningsmyndigheten inte skiljer sig åt. Sekretessens längd bör därför vara 20 år även för uppgifter som förekommer i bidragsspärrsregistret.

¹¹⁹ Prop. 2022/23:34, s. 72 f.

¹²⁰ Prop. 2022/23:34, s. 74.

Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Enligt 40 kap. 8 § OSL ska tystnadsplikten som följer av sekretessbestämmelsen i 40 kap. 7 d § ha företräde framför meddelarfriheten. I kapitel 10 har vi bedömt att även tystnadsplikten som följer av sekretessen för uppgifter i sanktionsavgiftsregistret bör ha företräde framför meddelarfriheten. Samma sak bör gälla för bidragsspärrsregistret. Även hanteringen av bidragsspärrsregistret kommer ställa höga krav på integritetsskyddet. Att uppgifter i registret föreslås omfattas av absolut sekretess och att uppgiften att förvalta registret inte kan anses omfatta myndighetsutövning utgör också skäl för att låta tystnadsplikten ha företräde framför meddelarfriheten. Till detta kommer att vi tidigare konstaterat att samma sekretessbestämmelser bör gälla för hela Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Sammantaget finns därför skäl att tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten även så vitt avser uppgifter i bidragsspärrsregistret.

Överföring av sekretess

I prop. 2022/23:34 ansåg regeringen att det inte behövs några nya bestämmelser om överföring av sekretess. En uppgift som lämnas från Utbetalningsmyndigheten kommer hos den mottagande myndigheten att omfattas av de sekretessbestämmelser som gäller för den myndighetens verksamhet. Den sekretessreglering som gäller för mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor bedömdes vara tillräcklig för att skydda de uppgifter som lämnas till dem från Utbetalningsmyndigheten.¹²¹

Vi bedömde i kapitel 10 att även de uppgifter i sanktionsavgiftsregistret som kommer att lämnas från Utbetalningsmyndigheten kommer att omfattas av ett tillräckligt sekretesskydd hos mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor. Inte heller vad gäller dessa uppgifter krävs det ny reglering om överföring av sekretess. Vi gör samma bedömning vad gäller uppgifter i bidragsspärrsregistret.

¹²¹ Prop. 2022/23:34, s. 78 f.

12.13.8 Utlämnande av uppgifter från bidragsspärrsregistret

Förslag: På begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska uppgifter lämnas ut från bidragsspärrsregistret i den utsträckning de behövs för bedömning och kontroll i fråga om utbetalningar av förmåner och stöd.

Enskilda ska på begäran få del av de uppgifter i bidragsspärrsregistret som berör honom eller henne.

Någon uppgiftsskyldighet behövs inte för de olika verksamhetsdelarna inom Utbetalningsmyndigheten.

SKR och Försäkringskassan bör gemensamt få i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheterna att lägga in uppgifter om meddelade bidragsspärrar i SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd).

Skälen för förslaget

Utlämnande av uppgifter till beslutande aktörer

I kapitel 10 har vi föreslagit att bestämmelser om skyldighet för Utbetalningsmyndigheten att lämna ut uppgifter från sanktionsavgiftsregistret bör tas in i förordningen om personuppgiftsbehandling vid Utbetalningsmyndigheten. Utbetalningsmyndigheten bör också vara skyldiga att i vissa fall lämna ut uppgifter från bidragsspärrsregistret. Vi har föreslagit att absolut sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera ett register över meddelade bidragsspärrar. För att uppgifterna ska kunna lämnas ut krävs det att det finns en uppgiftsskyldighet som har sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § OSL.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöver få tillgång till uppgifter om bidragsspärrar, för att kunna avgöra om löpande utbetalningar ska upphöra och för att kunna bedöma nya ansökningar om förmåner och stöd. Om det finns en bidragsspärr får utbetalningar inte göras under spärrtiden, med mindre än att det har beslutats om undantag från bidragsspärren. Det bör därför regleras att uppgifter i bidragsspärrsregistret på begäran ska lämnas ut till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbets-

förmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa i den utsträckning de behövs för bedömning och kontroll i fråga om utbetalningar av förmåner och stöd. Eftersom de förmåner som Migrationsverket handlägger är undantagna från bidragsspärssystemet har den myndigheten inget behov av att få del av uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

I kapitel 10 finns en närmare beskrivning av formen för utlämnande av uppgifter från Utbetalningsmyndigheten. De överväganden som görs där gör sig också gällande avseende de uppgifter som kommer att behandlas i bidragsspärrsregistret. Där har vi föreslagit att regeringen bör ge Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Försäkringskassan i uppdrag att närmare undersöka möjligheterna att kunna lämna ut uppgifter via SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd), och vilka författningsändringar som i så fall behövs. En sådan lösning skulle kunna underlätta för kommunerna att få tillgång till uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut. Det är också viktigt att kommunerna på ett enkelt sätt kan få tillgång till uppgifter om meddelade bidragsspärrar, även om sådana spärrar inte träffa så många förmånsslag som handhas av kommunerna. Det är främst i bedömningen av om enskilda ska få ersättning enligt LSS eller bostadsanpassningsbidrag som en spärr kan få betydelse. Av denna anledning anser vi att SKR och Försäkringskassan också bör få i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheterna att lämna ut uppgifter om meddelade bidragsspärrar via SSBTEK, och vilka författningsändringar som behövs för det.

Någon uppgiftsskyldighet behövs inte för de olika verksamhetsdelarna inom Utbetalningsmyndigheten

Även Utbetalningsmyndigheten behöver få tillgång till uppgifter om meddelade bidragsspärrar i sin verksamhet med att förbygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa uppgifter kommer redan att finnas tillgängliga hos Utbetalningsmyndigheten, eftersom det är den myndigheten som handhar bidragsspärrsregistret. Det kommer inte att finnas några separata verksamhetsgrenar hos myndigheten som medför att sekretess kommer att gälla mellan dem. I prop. 2022/23:34 bedömde därför regeringen att det inte behövs några sekretessbrytande bestämmelser för att myn-

digheten ska kunna använda uppgifter från systemet med transaktionskonto för dataanalyser och urval.¹²²

Inte heller uppgiften att administrera bidragsspärrsregistret kräver att det bildas en separat verksamhetsgren hos Utbetalningsmyndigheten. Enligt vår bedömning behövs det inte heller några särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna använda uppgifter från bidragsspärrsregistret i sin verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utlämnande av uppgifter till den som förekommer i registret

Enligt 4 § förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten har en betalningsmottagare rätt att ta del av de uppgifter som rör betalningsmottagarens utbetalningar i systemet med transaktionskonto. Detsamma gäller en behörig företrädare för betalningsmottagaren. Vi har i avsnitt 10.4.11 föreslagit att det i förordningen om behandling av personuppgifter hos Utbetalningsmyndigheten tas in en bestämmelse som tydliggör att uppgifter i sanktionsavgiftsregistret om den enskilde ska lämnas ut på begäran av honom eller henne. En motsvarande bestämmelse om att enskilda har rätt att ta del av uppgifter om sig själva i bidragsspärrsregistret bör tas in i samma förordning.

12.14 Andra aktörers behandling av uppgifter om meddelade bidragsspärrar

Förslag: Bestämmelser om att uppgifter om meddelade bidragsspärrar får behandlas ska tas in i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹²² Prop. 2022/23:34, s. 86.

Bestämmelser ska också tas in i lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som tydliggör att förbudet mot att behandla uppgifter om lagöverträdelser i myndighetens verksamhet och i statistik- och tillsyns-databasen inte gäller för uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

Bedömning: Det krävs inte några författningsändringar för att CSN, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska kunna behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

Skälen för förslagen och bedömningen

Behandling av uppgifter om bidragsspärrar

I avsnitt 12.13.4 har vi kommit fram till att en meddelad bidragsspärr utgör en sådan uppgift om lagöverträdelse som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen och att Utbetalningsmyndigheten har stöd för att behandla sådana uppgifter. Även åklagare och allmänna domstolar kan behandla uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordning. Ett beslut om bidragsspärr kommer vara en del av ett strafföreläggande eller en brottmålsdom som i sig är en uppgift om lagöverträdelse. Det finns inga hinder för myndigheter i rättskedjan att behandla sådana uppgifter.

Beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska kunna få del av uppgifter i bidragsspärrsregistret i den utsträckning det behövs för bedömning och kontroll i fråga om utbetalningar av förmåner och stöd. Även tillsynsmyndigheter kan behöva få tillgång till sådana uppgifter. För att de berörda aktörerna ska kunna behandla uppgifter om bidragsspärrar krävs det att de får behandla uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen får personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen behandlas av myndigheter. Även andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Enligt 3 kap. 9 § samma lag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

I 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Integritetsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter och får även i enskilda fall besluta att andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter.

De beslutande myndigheterna och den kommunala nämnd som kommer att behandla uppgifter om bidragsspärrar har som huvudregel stöd i 3 kap. 8 § dataskyddslagen att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen. Det kan dock finnas begränsningar i respektive myndighets registerförfattningar som inskränker möjligheten att behandla uppgifter om lagöverträdelse. Sådana begränsningar utgör specifika skyddsåtgärder som det enligt artikel 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen är tillåtet att ha i nationell rätt.¹²³

I de beslutande aktörernas och tillsynsmyndigheternas registerförfattningar kan det också finnas detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i myndigheternas verksamhet. Det kan behöva göras ändringar i sådana bestämmelser för att säkerställa att de berörda aktörerna får behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Regler för hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken. Enligt 114 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska bestämmelserna i kapitlet tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt balken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

¹²³ *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, prop. 2017/18:171, s. 116.

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får enligt 114 kap. 12 § socialförsäkringsbalken behandlas om uppgifterna lämnats till en myndighet inom socialförsäkringens administration i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer vara nödvändiga för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna handlägga ärenden om förmåner och stöd i och med att sådana förmåner och stöd inte ska betalas ut till enskilda som har en bidragsspärr.

Enligt 114 kap. 15 § andra stycket socialförsäkringsbalken krävs det stöd i lag eller förordning för behandling av uppgifter om lagöverträdelser i socialförsäkringsdatabasen (vilket bland annat omfattar alla ärendehanteringssystem som myndigheterna har). För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar i sina ärendehanteringssystem krävs det därför att det finns stöd för det i lag eller förordning. En bestämmelse bör därför tas in i 2 § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration om att uppgifter om meddelade bidragsspärrar får behandlas.

Det pågår för närvarande beredning inom Regeringskansliet av förslag om att ändra bestämmelser i 114 kap. socialförsäkringsbalken. Ett utkast till lagrådsremiss skickades ut på remiss under våren 2023. Om förslaget genomförs, kommer det inte finnas några begränsningar av i vilka situationer uppgifter om lagöverträdelser får behandlas. Det kommer då inte heller att behöva göras några ändringar i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

CSN

För CSN:s verksamhet gäller studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321). Enligt 1 § studiestödsdatalagen ska lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i CSN:s studiestödsverksamhet. CSN får enligt 4 § 1 studiestödsdatalagen behandla personuppgifter för att handlägga ärenden i myndighetens studiestödsverksamhet. För det ändamålet får också personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen behandlas enligt 6 § studiestödsdatalagen.

CSN kommer att behandla uppgiften om en bidragsspärr för att handlägga studiestödsärenden. Enligt vår uppfattning behövs det ingen ändring i studiestödsdatalagen för att CSN ska kunna behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

Arbetsförmedlingen

För Arbetsförmedlingen gäller lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Enligt 9 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer vara nödvändiga för att Arbetsförmedlingen ska kunna handlägga ärenden om förmåner och stöd. Det finns därmed också enligt vår uppfattning stöd för att behandla sådana uppgifter.

I 3 § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns en uppräkningslista av de personuppgifter som får behandlas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är enligt vår uppfattning inte tydligt att uppgifter om meddelade bidragsspärrar skulle innefattas i den uppräkningslistan. Det bör därför göras ett tillägg som möjliggör behandling av uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

Kommunerna

Vad gäller kommunerna finns bestämmelser om personuppgifter som behandlas i socialtjänsten i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och den tillhörande förordningen (2001:637). Enligt 2 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten avses med socialtjänst bland annat verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Handläggning av ären-

den om ekonomiskt bistånd och ersättning enligt LSS i den mån dessa handläggs av en socialnämnd omfattas således av tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Enligt 7 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten får socialtjänsten behandla uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer vara nödvändiga för att kommunerna ska kunna handlägga ärenden om förmåner. Det finns därmed också enligt vår uppfattning stöd för att behandla sådana uppgifter.

Den del av kommunernas verksamhet som faller utanför begreppet socialtjänst, exempelvis handläggning av ärenden om bostadsanpassningsbidrag, omfattas inte av nämnda registerlag. För handläggning av sådana ärenden ska dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med tillhörande reglering tillämpas. Det finns då inga begränsningar när det gäller möjligheten att behandla uppgifter om lagöverträdelse.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild författning. I stället gäller dataskyddsförordningen och dataskyddslagen för arbetslöshetskassornas verksamhet. Arbetslöshetskassorna behandlar personuppgifter om lagöverträdelse, bland annat i samband med anmälan av misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen och då arbetslöshetskassan får tillbaka brottmålsdomar efter att ha gjort en sådan anmälan. Arbetslöshetskassorna tar också hänsyn till uppgifter om frihetsberövanden på kriminalvårdens område vid fastställande av ersättningsrätten.¹²⁴

Arbetslöshetskassorna utgör inte myndigheter och har därför inte stöd i 3 kap. 8 § dataskyddslagen för att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen. Det finns inte heller några föreskrifter eller särskilda beslut från Integritetsskyddsmyndigheten som ger sådant stöd. Det finns dock visst stöd för sådan behandling i 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Där anges att person-

¹²⁴ Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning, prop. 2017/18:112, s. 30.

uppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.¹²⁵ Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kan enligt vår bedömning behandlas med stöd av den bestämmelsen. Arbetslöshetskassornas behandling av uppgifter om bidragsspärrar kommer vara nödvändig för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Det behövs därför inte något ytterligare stöd i form av en föreskrift eller särskilt beslut för att arbetslöshetskassorna ska kunna behandla uppgifter om lagöverträdelser som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen.

IAF

Även Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) kan behöva behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar i samband med den tillsyn som myndigheten utövar över arbetslöshetskassorna.

I lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF:s registerlag) finns bestämmelser om behandling av uppgifter om lagöverträdelser. Enligt 8 § denna lag får IAF endast behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer vara nödvändiga för att IAF ska kunna utöva tillsyn över arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om bidragsspärrar. Det finns därmed också enligt vår uppfattning stöd för att behandla sådana uppgifter.

Inom IAF:s verksamhet med bland annat tillsyn får det enligt 7 § IAF:s registerlag finnas en statistik- och tillsynsdatas. Av 10 § samma lag framgår att personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden inte får behandlas i statistik- och tillsynsdatasen. I dag behandlas av den anledningen inte heller några sådana uppgifter i databasen.

¹²⁵ Det är detta stöd som arbetslöshetskassorna själva anser att de har för sin behandling av personuppgifter om lagöverträdelser enligt muntlig uppgift lämnad av företrädare för Sveriges a-kassor vid möte den 8 maj 2023.

IAF kommer behöva behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar i statistik- och tillsynsdaten. Redan uppgiften om att en bidragsspärr är aktuell i ett ärende utgör en uppgift om lagöverträdelse som inte får behandlas i databasen. Myndigheten behöver granska ärenden där en enskild har nekats ersättning med hänvisning till en bidragsspärr eller där fråga om undantag på grund av särskilda skäl har prövats. IAF behöver kunna söka fram ärenden, göra urval för granskningar och följa antalet ärenden över tid.¹²⁶

För att IAF ska kunna behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar i statistik- och tillsynsdaten bör en ny bestämmelse tas in i 10 § IAF:s registerlag som tydliggör att förbudet mot att behandla uppgifter om lagöverträdelser i databasen inte omfattar uppgifter om bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område. För att IAF ska kunna administrera databasen krävs det att det görs ett motsvarande undantag i 8 § IAF:s registerlag. Som nämns ovan stadgar den bestämmelsen att uppgifter om lagöverträdelser endast får behandlas av IAF om uppgifterna har lämnats eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende. Det omfattar inte all den behandling som krävs för administrationen av statistik- och tillsynsdaten.

ISF

Som nämnts i avsnitt 10.2 har Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ännu inte någon registerförfattning. Det torde därför inte vara några problem för den myndigheten att behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar. Om ISF får en registerförfattning kan den, beroende på hur den utformas, behöva anpassas så att inspektionen kan behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar.

¹²⁶ Skrivelser från IAF den 8, 13 och 19 juni 2023.

12.15 Uppskattning av antal bidragsspärrar som kommer meddelas

Bedömning: Vi uppskattar att mellan 200 och 250 bidragsspärrar kommer att meddelas per år om bidragsspärrssystemet införs. Sådana spärrar kan komma att meddelas främst för bidragsbrott rörande assistansersättning, statligt tandvårdsstöd, studiemedel vid utlandsstudier samt stöd till företag och organisationer som betalas ut av Arbetsförmedlingen. Om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs kommer det bli fler meddelade bidragsspärrar per år.

Skälen för bedömningen

Behov av att göra en uppskattning

I avsnitt 12.2–12.13 har vi redogjort för skälen för och emot ett system med bidragsspärr och hur ett sådant system bör utformas och regleras. I detta avsnitt försöker vi uppskatta hur många personer som varje år kan komma att få en bidragsspärr. Vi jämför det sedan med andra beslut om särskilda rättsverkningar av brott och administrativa sanktioner. Uppskattningarna om antalet personer som kan bli föremål för bidragsspärr utgår från att de förslagen i delbetänkandet om ett administrativt sanktionssystem och överflyttning av ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten genomförs. Vi berör också frågan om hur många bidragsspärrar som kan komma att meddelas om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs.

En bedömning av hur många bidragsspärrar som kan tänkas meddelas är intressant för diskussionen av vad ett system med bidragsspärr kan leda till. Om det skulle vara fråga om ett litet antal individer som kan bli aktuella för bidragsspärrar, skulle det kunna hävdas att ett system med bidragsspärr kommer få begränsad effekt när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Antalet personer som kan antas komma i fråga för en bidragsspärr kan också få betydelse för bedömningen av vilka konsekvenser som förslaget kan leda till, bland annat för rättsväsendet, de beslutande aktö-

terna, enskilda och för det brottsförebyggande arbetet. En bedömning av konsekvenserna av förslaget finns i kapitel 15.

Det är inte helt enkelt att göra några säkra bedömningar av hur många beslut om bidragsspärr som kommer att fattas varje år. Det beror bland annat på vilken betydelse de förslag som vi lämnade i delbetänkandet om ett administrativt system för sanktionsavgifter och överflyttning av ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten kommer att få för antalet domar och strafförelägganden avseende bidragsbrott. Vi kommer i den delen utgå från de antaganden som gjordes i delbetänkandet. Även de förslag som lämnas i detta betänkande om bland annat ett brottsförebyggande ansvar för beslutande myndigheter och att det ska införas ett råd mot välfärdsbrott kan antas få betydelse för antal personer som lagförs för bidragsbrott. Vi har dock inte kunnat ta hänsyn till det i våra uppskattningar eftersom det på förhand inte har varit möjligt att bedöma vilka effekter förslagen får på antalet personer som kommer dömas för bidragsbrott eller meddelas strafföreläggande för sådant brott.

Antalet domar och strafförelägganden i dag

Utifrån tillgänglig statistik har vi gjort en uppskattning av hur många personer som årligen, genom en dom eller ett strafföreläggande, lagförs för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott.

Brå har på uppdrag av oss tagit fram statistik avseende hur många personer som har blivit lagförda för brott mot bidragsbrottslagen. Med lagföring avses godkänt strafföreläggande utfärdat av åklagare eller domslut i tingsrätten. Med brott avses både huvudbrott och bibrott. En individ redovisas endast en gång per kalenderår, men samma individ kan förekomma på flera kalenderår. År 2020 lagfördes 857 personer på detta sätt, 2021 var det 1 110 personer och 2022 var det 1 153 personer.¹²⁷ I den redovisade statistiken omfattas även ringa och vårdslösa bidragsbrott, som enligt vårt förslag inte ska kunna leda till ett beslut om bidragsspärr.

¹²⁷ Skrivelse från Brå den 8 juni 2023.

I Brås kriminalstatistik finns också uppgifter om hur många lagföringsbeslut som fattas varje år för olika huvudbrott¹²⁸. Med lagföringsbeslut avses i det sammanhanget bland annat fällande domslut (det vill säga beslut i domstol mot en person) och godkända strafförelägganden. En och samma person redovisas i statistiken för varje enskilt lagföringsbeslut som denne erhållit under ett kalenderår. Om flera personer ingår i samma dom redovisas varje enskild person separat i statistiken.¹²⁹

År 2022 meddelades sammanlagt 1 075 lagföringar genom strafföreläggande eller domar avseende bidragsbrott av så kallad normalgraden, ringa bidragsbrott eller grovt bidragsbrott som huvudbrott. Av denna siffra utgjorde 890 domslut avseende bidragsbrott av normalgraden eller ringa bidragsbrott och 14 domslut gällande grova bidragsbrott. Samma år meddelades 169 strafförelägganden avseende bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott och 2 strafförelägganden avseende grovt bidragsbrott.

År 2021 meddelades 833 domslut med bidragsbrott av så kallad normalgraden eller ringa brott som huvudbrott enligt statistik från Brå. 44 domslut avsåg grovt bidragsbrott. Därutöver meddelades samma år 235 strafförelägganden för bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott och ett strafföreläggande för grovt brott. Det ger totalt 1 113 lagföringar genom strafföreläggande eller domar för år 2021. Året dessförinnan meddelades 437 domslut avseende bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott och 21 domslut avseende grova brott. Samma år meddelades 321 strafförelägganden avseende bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott och 3 strafförelägganden avseende grova brott. Sammanlagt var det alltså 782 lagföringar genom domar eller strafföreläggande år 2020.¹³⁰

Uppgifterna kan inte helt översättas till antal personer som lagförs för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott per år.

¹²⁸ En person kan dömas för fler än ett brott i ett och samma lagföringsbeslut. För huvuddelen av dessa fall utdöms en gemensam påföljd för samtliga brott. I vissa fall finns referenser som pekar ut vilket brott som lett till vilken påföljd. För att man i statistiken ska kunna redovisa påföljden efter brott används de så kallade huvudbrotts- och huvudpåföljdsprinciperna. Som huvudbrott väljs i Brås statistik över lagföringsbeslut det brott i en lagföring som har den strängaste straffskalan. Om två brott har samma straffskala väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott. Huvudbrottsprincipen innebär att redovisningen av antalet personer lagförda för en enskild brottstyp är en minimiskattning. De brott som har ett lågt straffvärde och ofta begås i samband med andra brott och därmed sällan kategoriseras som huvudbrott, blir underrepresenterade i statistiken. Källa: Brå, 2022, *Kriminalstatistik, Begrepp och definitioner*, s. 14.

¹²⁹ Brå, 2022, *Kriminalstatistik, Begrepp och definitioner*, s. 17.

¹³⁰ Brå, *Kriminalstatistik, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd (tabell 420)*.

I den redovisade statistiken omfattas även ringa bidragsbrott, som enligt vårt förslag inte ska kunna leda till ett beslut om bidragsspärr. En person kan också förekomma i flera lagföringsbeslut under ett år. Statistiken redovisar inte heller lagföringsbeslut där bidragsbrottet inte är huvudbrott.

Mot bakgrund av den statistik som vi har tillgänglig uppskattar vi att det är mellan 800 och 1 000 personer som varje år döms eller godkänner strafförelägganden avseende bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott. Denna uppskattning kommer ligga till grund för de fortsatta beräkningarna av hur många personer per år som kan bli aktuella för en bidragsspärr.

Antaganden i delbetänkandet

I delbetänkandet har vi gjort en del antaganden av vilka konsekvenser de förslag som lämnades där kommer att få. Vi har antagit att av de polisanmälningar om bidragsbrott som görs i dag kommer cirka 10–12 procent att kvarstå i det straffrättsliga spåret om det administrativa sanktionsavgiftssystemet införs.¹³¹ Mellan 88 och 90 procent av dagens brottsanmälningar skulle alltså försvinna. Samtidigt har vi antagit att en något högre andel av brottsanmälningarna kommer leda till åtal. Cirka 15 procent av dagens mål om bidragsbrott bedömde vi i delbetänkandet skulle bli kvar för de allmänna domstolarna att hantera.¹³² Om ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten, antog vi i delbetänkandet att denna andel skulle öka till 25 procent.¹³³ Det bör i sammanhanget påpekas att ett mål i tingsrätt kan omfatta flera personer och en och samma person kan förekomma i flera mål under ett år.

Antal bidragsspärrar som kan antas meddelas per år

I delbetänkandet gjorde vi inte några uppskattningar av hur förslagen som lämnades skulle kunna påverka antalet fällande domar och meddelade strafförelägganden avseende bidragsbrott. Vid en sammantagen bedömning utifrån tillgänglig statistik och de antaganden som gjorts

¹³¹ SOU 2022:37, s. 660 f.

¹³² SOU 2022:37, s. 789.

¹³³ SOU 2022:37, s. 796.

i delbetänkandet är det dock rimligt att utgå från att cirka 25 procent av de som nu lagförs kommer att lagföras i det straffrättsliga spåret när förslagen som lämnats i delbetänkandet genomförs. Vi har ovan uppskattat att mellan 800 och 1 000 personer årligen lagförs för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott. Med uppskattningen om 25 procent skulle det alltså bli mellan 200 och 250 personer som döms eller meddelas strafföreläggande för sådana brott som kan ge en bidragsspärr. Eftersom bidragsspärr alltid ska beslutas om förutsättningarna för det är uppfyllda skulle det följaktligen kunna handla om 200–250 personer varje år som får ett beslut om bidragsspärr.

I delbetänkandet bedömde vi att de bidragsbrott som skulle komma att ingå i det straffrättsliga spåret när sanktionsavgiftssystemet införs, i normalfallet skulle handla om brott rörande assistansersättning, statligt tandvårdsstöd, stöd som betalas ut till företag och organisationer från Arbetsförmedlingen samt studiemedel vid utlandsstudier.¹³⁴ Det innebär att det även är enskilda som har begått bidragsbrott – av normalgraden eller grovt brott – inom dessa förmåner och stöd som kommer att få en bidragsspärr, förutsatt att systemet med administrativa sanktionsavgifter införs.

Som nämnts är det här fråga om mycket grova uppskattningar av hur många och vilka som kan komma att få en bidragsspärr. Vi vet ännu inte hur det föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter kommer att slå eller om förslaget om att Ekobrottsmyndigheten ska utreda misstänkta bidragsbrott får någon avgörande betydelse för hur många personer som kommer att dömas eller meddelas strafföreläggande för bidragsbrott.

Effekter om ett administrativt sanktionsavgiftssystem inte införs

Vår uppskattning att mellan 200 och 250 personer årligen skulle kunna få en bidragsspärr bygger som nämnts på förutsättningen att förslagen i delbetänkandet genomförs. Som nämnts i kapitel 3 anser vi att förslagen i delbetänkandet och slutbetänkandet utgör en helhet och att samtliga förslag bör genomföras för att få så stor effekt som möjligt när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det är dock möjligt att systemet med bidragsspärr införs utan att

¹³⁴ SOU 2022:37, s. 661 f.

förslagen som lämnades i delbetänkandet gör det. Även för den situationen kan det vara intressant att uppskatta hur många bidragsspärrar som kan tänkas meddelas per år.

Ovan har vi uppskattat att mellan 800 och 1 000 personer varje år lagförs – genom dom eller strafföreläggande – för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott. Vi har också bedömt att samtliga bidragsbrott av normalgraden, ska kunna leda till bidragsspärr även om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs. Någon annan gräns för vilka brott av normalgraden som kan ge en bidragsspärr har vi således inte föreslagit. Om det föreslagna systemet med bidragsspärr införs, utan att sanktionsavgiftssystemet införs, innebär det alltså att samtliga personer som i dag lagförs genom dom eller strafföreläggande för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott i framtiden kan få en bidragsspärr. Det kan då handla om mellan 800 och 1 000 personer per år. Den justering som bör göras i bidragsspärrssystemet om sanktionsavgiftssystemet inte införs – som består i att sänka minimitiden för spärrtiden – påverkar följaktligen inte hur många personer som årligen kan komma att få en bidragsspärr om det systemet införs ensamt.

Sammanfattningsvis kan det alltså bli cirka 200–250 personer som årligen får en bidragsspärr om också sanktionsavgiftssystemet införs eller cirka 800–1 000 personer om enbart förslaget om bidragsspärrssystem genomförs.

Andra särskilda rättsverkningar och administrativa sanktioner

Ett skäl som skulle kunna anföras mot förslaget om ett system med bidragsspärr är att det kommer krävas stora kostnader och omfattande administration för att införa ett system som endast kommer drabba mellan 200 och 250 personer. Frågan är om det är ett effektivt användande av skattemedel att införa ett system som bara kommer omfatta ett relativt litet antal personer. Vi har tittat närmare på hur många beslut om andra särskilda rättsverkningar av brott och administrativa sanktioner som fattas per år.

Antal utvisningsbeslut på grund av brott som årligen fattas av allmänna domstolar framgår av Brås kriminalstatistik. År 2021 med-

delades 453 utvisningsbeslut i brottmålsdomar. För år 2020 var den siffran 594 och för år 2019 var den 653.¹³⁵

Som nämnts tidigare finns ett register över meddelade näringsförbud som förvaltas av Bolagsverket. År 2022 inleddes 254 och avslutades 181 näringsförbud. Pågående näringsförbud det året uppgick till 872. År 2021 inleddes 205 och avslutades 176 näringsförbud. 794 näringsförbud pågick under det året. 142 näringsförbud inleddes och 164 avslutades under år 2020. Pågående näringsförbud under det året uppgick till 753.¹³⁶

Det kan således konstateras att antal beslut om utvisning på grund av brott ungefär är dubbelt så många som det uppskattade antalet meddelade bidragsspärrar per år. Antalet näringsförbud som meddelas per år ligger nära vår uppskattning om hur många bidragsspärrar som kommer meddelas per år. Även om det således kan tyckas vara ett fåtal bidragsspärrar som kommer meddelas årligen, ligger inte siffran mycket lägre än andra särskilda rättsverkningar av brott och administrativa sanktioner.

12.16 Systemet med bidragsspärr innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Vid en avvägning mellan enskildas personliga integritet och behovet av att personuppgifter behandlas framstår den personuppgiftsbehandling som krävs för att ett bidragsspärrsystem ska kunna införas som proportionerlig.

Skälen för bedömningen: När det tas fram förslag till ny lagstiftning bör det göras en analys av konsekvenserna för den personliga integriteten vid personuppgiftsbehandling. Det integritetsintrång som en viss personuppgiftsbehandling innebär ska inte vara större än nödvändigt utifrån vad som ska uppnås med behandlingen. I denna bedömning ska behovet av eventuella kompletterande säkerhetsåtgärder vägas in.

¹³⁵ Brå, *Kriminalstatistiken, Lagföringsbeslut efter huvudbrott, totalt samt andel kvinnor, män, ungdomar och utvisningsbeslut*.

¹³⁶ Skrivelse från Bolagsverket den 17 maj 2023.

Ett system med bidragsspärr kommer medföra att en helt ny särskild rättsverkan av brott införs. Utbetalningar av förmåner och stöd ska som huvudregel inte få göras till den som har meddelats en bidragsspärr. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar utgör en uppgift om lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. Sådana uppgifter avser beteenden som samhället tar avstånd från. Tillgång till uppgifter om lagöverträdelser kan därför stigmatisera den berörda personen och därmed utgöra ett allvarligt intrång i dennes privatliv eller yrkesliv. Av den anledningen är uppgifter om lagöverträdelser särskilt skyddsvärda och det krävs uttryckligt stöd för att kunna behandla sådana uppgifter. Det behöver också finnas tillräckliga säkerhetsåtgärder så att uppgifterna behandlas på ett säkert sätt. Personuppgifter ska inte behandlas under längre tid än nödvändigt och ska inte heller spridas till för många aktörer.

Att Ekobrottsmyndigheten och allmänna domstolar kommer att behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar utgör en naturlig del av deras verksamhet med att utreda och lagföra bidragsbrott. Ett beslut om bidragsspärr som en särskild rättsverkan av brott kommer utgöra en del av strafföreläggandet eller domen på bidragsbrott. Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna måste behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar för att systemet med bidragsspärr ska kunna införas. Dessa myndigheters behandling av uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer att omfattas av regleringen i brottsdatalagen, lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och tillhörande förordningar. I registerförfattningarna finns det en mängd bestämmelser om skyddsåtgärder, till exempel begränsningar av tillgången till personuppgifter, sökbegränsningar och metoder för elektroniskt utlämnande.

Det bidragsspärrsregister som vi har föreslagit medför en särskild risk för integritetsintrång. Bidragsspärrsregistret kommer innehålla uppgifter om de bidragsspärrar som meddelas av åklagare och av allmänna domstolar. Vi har bedömt att mellan 200 och 250 bidragsspärrar kommer att meddelas per år. Uppgifterna kommer finnas registrerade tre år efter det att spärrtiden har löpt ut. Att samla personuppgifter i ett register innebär en ökad risk jämfört med om uppgifterna endast skulle finnas hos Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna. Ett gemensamt register kräver också överföringar av uppgifter

från åklagarna och domstolarna till Utbetalningsmyndigheten, som sedan i sin tur kommer att kunna lämna ut uppgifter till beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. All uppgiftsöverföring kan innebära en risk för att uppgifter sprids till aktörer som inte har rätt att behandla dem. Syftet med bidragsspärrsregistret är att samla uppgifter om meddelade bidragsspärrar som behövs i beslutande myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors verksamhet för bedömning och kontroll i fråga om utbetalningar av förmåner och stöd. Det är nödvändigt att sådan information kan samlas och vidareföras för att bidragsspärrsystemet ska kunna införas.

Personuppgiftsbehandlingen som krävs för att administrera bidragsspärrsregistret kommer – förutom dataskyddsförordningen och dataskyddslagen – att omfattas av Utbetalningsmyndighetens registerlag. I den lagen finns regler om exempelvis uppgiftsminimering, begränsning av tillgång till personuppgifter och andra skyddsåtgärder. Vi har också föreslagit regler om hur länge uppgifter får behandlas i registret. Vid Utbetalningsmyndigheten kommer det också att finnas ett integritetsskyddsråd som fortlöpande ska ha insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten. Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i registret ska enligt vårt förslag omfattas av absolut sekretess. Det kommer således att finnas omfattande regler och andra åtgärder till skydd för de personuppgifter som behandlas i registret.

Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer också att behandlas av de beslutande aktörerna som behöver uppgifterna för att kunna bedöma om enskilda ska få utbetalt förmåner och stöd. För att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska kunna handlägga ärenden om förmåner och stöd krävs det att de får stöd att behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar. Annars riskerar systemet med bidragsspärr att inte få någon effekt alls. För de beslutade aktörernas verksamhet med att handlägga ärenden om förmåner och stöd kommer dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gälla. För Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och kommunernas verksamhet avseende socialtjänsten finns det också särskild registerlagstiftning. I den lagstiftningen finns också reglerat hur personuppgifter får behandlas.

Det kan således konstateras att det är helt nödvändigt att Ekobrottsmyndigheten, de allmänna domstolarna, Utbetalningsmyndig-

heten och de beslutande aktörerna behandlar uppgifter om meddelade bidragsspärrar för att systemet med bidragsspärr ska kunna införas. Syftet med bidragsspärrssystemet är att värna välfärdssystemen och verka brottspreventivt. För att kunna uppnå detta syfte behöver personuppgifter behandlas. Vi bedömer att den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att systemet med bidragsspärr ska kunna införas tillgodoser ett allmänt intresse som rättfärdigar att det görs en inskränkning i den personliga integriteten.

Som nämnts innebär förslaget om bidragsspärr att det finns en risk för att den personliga integriteten för de som meddelats en bidragsspärr kränks när uppgifter om sådana spärrar behandlas av olika aktörer. Det är fråga om uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i data-skyddsförordningen som är särskilt skyddsvärda. Det kan dock konstateras att det inte kommer vara särskilt många bidragsspärrar som meddelas per år.

Vid en avvägning mellan de enskildas personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas anser vi att behandlingen som följer av vårt förslag framstår som proportionerlig. Ekobrottsmyndigheten, de allmänna domstolarna, Utbetalningsmyndigheten och de beslutande aktörerna behöver dock säkerställa att personuppgiftsbehandlingen i de enskilda fallen uppfyller kraven för behandlingen.

I kapitel 14 finns en samlad integritetsskyddsanalys som omfattar alla de förslag som vi lämnar i detta betänkande.

DEL V

Ikraftträdande, konsekvenser och författningskommentar

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsförslag med anledning av systemet med administrativa sanktionsavgifter ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Författningsförslag som gäller brottsförebyggande arbete, robusta och enkla regelverk samt uppgiftsinhämtning ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Författningsförslag med anledning av systemet med bidragsspärr ska börja gälla den 1 januari 2026.

Skälen för förslagen: I dagsläget saknas möjligheter att förhindra att den som döms för bidragsbrott på nytt kommer i åtnjutande av förmåner och stöd från välfärdssystemen. Det är därför angeläget att lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område, som föreslås i kapitel 12, börjar gälla så snart som möjligt. Som utgångspunkt bör det också gälla förslagen i de delar som rör bidragsspärrsregistret. Detsamma gäller förslaget i kapitel 7 om ett författningsreglerat ansvar för brottsförebyggande arbete. Även de förslag till förordningsbestämmelser som behandlas i kapitel 8 och som tar sikte på att skapa robusta och enkla regelverk, bör genomföras så snart det går. Motsvarande gäller också för de förslag om ändrad uppgiftsinhämtning som lämnas i kapitel 9 och återstående frågor med anledning av det administrativa sanktionssystemet i kapitel 10. Arbetet med att förebygga, upptäcka, bekämpa och beivra brott mot de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen är en fråga som måste prioriteras. Att rätt ersättning kommer rätt person eller rätt företag till del krävs för att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och

för att de ska uppfattas som trovärdiga. Föreslagna förändringar bör därför genomföras så snart som möjligt.

Det finns emellertid en del utmaningar med ett allt för snabbt genomförande. Vi lämnar i detta betänkande förslag som innebär omfattande förändringar. Dessutom har vi i delbetänkandet lämnat förslag på ytterligare åtgärder som tillsammans med de nu föreslagna åtgärderna kan sägas utgöra ett större åtgärdspaket på området. En stor reform behöver tid att genomföras för att den ska få avsedd effekt. Det är viktigt att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som berörs av förslagen får tillräcklig tid för förberedande åtgärder. Berörda aktörer behöver anpassa sin verksamhet till nya arbetsuppgifter och det kan behöva tas fram nya administrativa rutiner, riktlinjer och metodstöd. Det kan också behöva tas fram nya it-stöd eller byggas ut befintliga strukturer för att berörda aktörer ska kunna hantera nya uppgifter. Kommunikationslösningar behöver utvecklas för att kunna överföra information mellan olika aktörer. Även vissa utbildningsinsatser kan behövas hos de berörda aktörerna och det kan krävas viss nyrekrytering av personal. Förslaget om att inrätta Rådet mot välfärdsbrott innebär att en helt ny funktion behöver byggas upp inom Ekonomistyrningsverket. Denna funktion behöver bemannas på ett ändamålsenligt sätt. Det kan också finnas anledning att se över vilken information som lämnas till enskilda när de ansöker om förmåner och stöd i fråga om rättigheter och skyldigheter och vad de riskerar när de lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden, i det här fallet en bidragsspärr. Vilka konsekvenser förslagen bedöms få för de som berörs av dem behandlas närmare i kapitel 15.

En del av förslagen är beroende av att den nya myndigheten, Utbetalningsmyndigheten, har kommit på plats och har kapacitet att omhänderta nya uppgifter. Det kan finnas anledning att anpassa hur många uppgifter som läggs på en nyinrättad myndighet. Delar av våra förslag är också beroende av andra förslag vi har lämnat i delbetänkandet eller lämnar här i slutbetänkandet och bör därför så långt möjligt genomföras i nära anslutning till varandra. Systemet med bidragsspärr förutsätter till exempel att det finns ett uppbyggt och fungerande bidragsspärregister för att beslutande aktörer ska kunna förhindra att det görs några utbetalningar i strid med den nya lagen. Det kan ta tid att tekniskt bygga ett sådant register och att ta fram nödvändiga tekniska lösningar för att kunna hämta uppgifter från och lämna uppgifter till registret. Vårt förslag till system med bidragsspärr utgår också

i viss utsträckning från att det tidigare lämnade förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter genomförs. Det finns alltså vissa beroendeförhållanden som påverkar när enskilda förslag kan eller bör genomföras.

Mot denna bakgrund anser vi att lagen om bidragsspärr på välfärds-systemens område kan träda i kraft först den 1 januari 2026. Vid denna tidpunkt bör också de bestämmelser som gäller bidragsspärrsregistret börja tillämpas. CSN har framfört att den, på grund av andra reformer som påverkar verksamheten, behöver ytterligare tid för att utveckla system för att kunna hämta in och ta hand om information om bidragsspärrar. Vi ser dock att det är angeläget att de nu föreslagna reglerna om bidragsspärr börjar gälla samtidigt för alla de aktörer som omfattas av förslagen. En sådan reform som nu är i fråga bör också prioriteras av alla.

Andra förslag som vi lämnar i detta betänkande bör dock enligt vår bedömning kunna genomföras tidigare än vid nyss nämnda tidpunkt. Det gäller förslagen som rör det brottsförebyggande arbetet, robusta och enkla regelverk och uppgiftsinhämtning (kapitel 7–9). Dessa förslag innebär inte lika stora förändringar som de som rör bidragsspärrs-systemet. Vissa av förslagen, och då framför allt de som gäller ökad uppgiftsinhämtning, tillgodoser sådana behov av åtgärder som berörda aktörer efterfrågat sedan länge och bör därför kunna prioriteras. Författningsförslagen som gäller brottsförebyggande arbete, robusta och enkla regelverk samt uppgiftsinhämtning bör därför kunna träda i kraft den 1 januari 2025.

Det är emellertid inte rimligt att de myndigheter som ska vara skyldiga att ta fram en åtgärdsplan med stöd av den föreslagna förordningen (2025:000) om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område gör det till den dagen då förordningen träder i kraft. Ett beslut om en åtgärdsplan förutsätter bland annat att det finns en lägesbild som underlag för beslutet. För att tillgodose myndigheternas behov av tid för att efter lägesbilden ta fram en åtgärdsplan är det motiverat med ytterligare tid innan dessa behöver besluta om en åtgärdsplan. Vi har i avsnitt 7.7 bedömt att framtagandet av åtgärdsplanen bör kunna integreras med annat planarbete som myndigheterna är skyldiga att bedriva, bland annat enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Ledningen för de myndigheter som omfattas av den förordningen ska enligt 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i samband med årsredovisningen

redovisa myndighetens arbete med intern styrning och kontroll under den period som årsredovisningen avser. Årsredovisningen ska avlämnas senast den 22 februari varje år. Vi föreslår därför att myndigheterna inte ska behöva besluta om en åtgärdsplan förrän drygt ett år efter ikraftträdandet, i samband med årsredovisningen för 2026. Det finns dock inget hinder mot att besluta om en åtgärdsplan tidigare än så.

När det gäller de författningsförslag som är en följd av det i delbetänkandet föreslagna administrativa sanktionssystemet och som behandlas i kapitel 10, bör dessa i första hand börja gälla samtidigt som lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Vi har föreslagit att den tidpunkten ska vara den 1 juli 2024. Det innebär dock att bestämmelser som avser sanktionsavgiftsregistret och bidragsspärrsregistret kommer att börja tillämpas från olika tidpunkter, beroende på när det system som respektive register hänför sig till införs. Den nackdel det kan innebära med olika tidpunkter för de båda registren vägs dock upp av att det kommer finnas möjlighet att redan från början när sanktionsavgiftssystemet införs ha ett samlat register över beslutade sanktionsavgifter. Det underlättar inte minst när åklagare ska ta ställning till om det finns hinder mot att väcka åtal (eller liknande) för bidragsbrott.

Det har dock till utredningen framförts att det inte är lämpligt att tillföra ytterligare uppdrag till Utbetalningsmyndighetens verksamhet så nära inpå att den myndigheten inrättas. Det kan ta tid innan Utbetalningsmyndigheten skulle kunna administrera sanktionsavgiftsregistret, och detsamma gäller även för bidragsspärrsregistret. De författningsförslag som rör inrättandet av sanktionsavgiftsregistret kan därför behöva träda i kraft vid ett senare tillfälle än när lagen som reglerar systemet med sanktionsavgifter börjar gälla. Med fördel skulle då de båda registren kunna tas fram i ett sammanhang och regleringen kring dem börja tillämpas vid samma tidpunkt. Eftersom det nu gått över ett år sedan vi lämnade vårt delbetänkande kan det också konstateras att det finns en risk för att det föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter inte kommer att kunna börja tillämpas inom mindre än ett år. Vi har dock valt att inte justera den i delbetänkandet föreslagna ikraftträdandetidpunkten, utan frågan om när och hur förslag som rör det administrativa sanktionsavgiftssystemet kan genomföras får avgöras i det fortsatta beredningsarbetet.

13.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Bidragsspärr får beslutas endast för brott som begåtts efter ikraftträdandet.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser till övriga författningsförslag.

Skälen för förslaget: Bidragsspärren är en direkt konsekvens av ett bidragsbrott. Den är utformad som en särskild rättsverkan av brott (se avsnitt 12.4.1 och 12.12.2). Vi har i avsnitt 12.10.1 bedömt att bidragsspärren är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening.

I likhet med vad som gäller beträffande brottspåföljder och andra rättsverkningar av brott bör möjligheten att besluta om bidragsspärr inte ges retroaktiv verkan. Den föreslagna lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område bör därför tillämpas endast i fråga om sådana gärningar som har begåtts efter ikraftträdandet. Av tydlighetsskäl bör detta komma till uttryck i en särskild övergångsbestämmelse.

Övriga författningsförslag som vi lämnar bör i enlighet med huvudprincipen om ikraftträdande gälla från och med att de träder i kraft. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

14 Samlad bedömning av konsekvenser för den personliga integriteten

14.1 Utgångspunkter för analysen

14.1.1 Behov av en integritetsskyddsanalys

I betänkandet lämnas flera förslag som på olika sätt kommer att medföra att personuppgifter behandlas. I kapitel 9 lämnas förslag om att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunernas socialnämnder i större utsträckning ska kunna få inhämta uppgifter. De uppgifter som inhämtas på sådant sätt kan omfatta personuppgifter. Vi lämnar i kapitel 10 förslag om att ett gemensamt register över beslut om sanktionsavgifter ska inrättas. Förslaget innebär att personuppgifter samlas i ett register och kommer att överföras till och från registret. I kapitel 12 lämnas förslag om ett system med bidragsspärr. Personuppgifter kommer till följd av förslaget att behandlas i handläggning hos allmänna domstolar, Ekobrottsmyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Vi har i tidigare avsnitt utvecklat vår bedömning av förslagens effekter på den personliga integriteten, se avsnitt. 9.12, 10.4.12 och 12.16. För respektive förslag som kommer att medföra behandling av personuppgifter har vi bedömt vilka behov som ligger till grund för förslagen och de risker som finns med personuppgiftsbehandlingen samt föreslagit skyddsåtgärder. Vi har också bedömt om behoven för behandlingen överväger det intrång i enskildas personliga integritet som förslagen medför. I detta kapitel gör vi en samlad bedömning av vilka konsekvenser som våra förslag kommer att få för enskildas personliga integritet, för att belysa förslagens samlade effekt i detta avseende.

Det är viktigt att göra en noggrann analys av om de förslag som lämnas är förenliga med bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Vid en sådan avvägning ska hänsyn tas till syftet med och behovet av vad det aktuella intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Det integritetsintrång som en viss personuppgiftsbehandling innebär ska inte vara större än nödvändigt utifrån vad som ska uppnås med behandlingen. I denna bedömning ska behovet av eventuella kompletterande säkerhetsåtgärder vägas in.

14.1.2 Skydd för enskildas personliga integritet

Begreppet personlig integritet

Det finns inte i svensk rätt någon entydig definition av begreppet personlig integritet. Enligt Integritetsskyddskommittén brukar rätten till personlig integritet beskrivas som den enskildes rätt till en privat sfär som är skyddad från fysiska och psykiska intrång. Personlig integritet handlar många gånger om möjligheten att kontrollera spridning och användning av personlig information.¹ I propositionen till grundlagsändringen 2010 ansåg regeringen att det är förenat med svårigheter att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Vad som utgör ett betydande intrång måste enligt regeringen bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld. I sista hand är det enligt regeringen riksdagen som får avgöra vilka företeelser som är av så ingripande karaktär att de inte bör kunna begränsas på annat sätt än genom lag och med tillämpning av det kvalificerade förfarandet vid inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.²

Skyddet för enskildas personliga integritet regleras på flera olika sätt, bland annat i regeringsformen, dataskyddslagstiftningen och i olika internationella rättsakter.

¹ *Hur står det till med den personliga integriteten?*, SOU 2016:41, s. 136.

² *En reformerad grundlag*, prop. 2009/10:80, s. 175 f.

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begreppet enskildes personliga förhållanden har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Bland annat omfattas namn och andra identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Avgörande för bedömningen av om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är inte åtgärdens huvudsakliga syfte, utan åtgärdens effekt. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas utifrån vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uppgifter i myndighets-specifika verksamhetsregister och databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering, är i många fall tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat. Vid bedömningen av om det kan anses utgöra ett betydande intrång bör flera omständigheter vägas in, exempelvis uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen.³

Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Behandling av personuppgifter berör också rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen⁴. Enligt denna artikel har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europakonventionen gäller som svensk lag.⁵ Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Det finns även reglering i EU:s rättighetsstadga⁶. I artiklarna 3, 7 och 8 slås det fast att var och en har rätt till fysisk och mental integ-

³ Prop. 2009/10:80, s. 177 f., s. 183 f. och s. 250.

⁴ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁶ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, C 83/389.

ritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de uppgifter som rör honom eller henne.

Dataskydd

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns också i dataskyddsförordningen.⁷ I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt av de registerförfattningar som styr olika myndigheters verksamhet. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheters brottsbekämpande verksamhet omfattas inte av dataskyddsförordningen, utan finns i brottsdatalagen (2018:1177) och kompletterande registerlagstiftning. I avsnitt 4.5.3 finns en närmare beskrivning av dataskyddsregleringen.

14.1.3 Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får göras

Som framgått är den enskilde skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten och har en rätt till respekt för sitt privatliv. Den aktör som behandlar personuppgifter behöver beakta dessa rättigheter. Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut utan kan bli föremål för inskränkningar.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får vissa fri- och rättigheter begränsas, bland annat skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden i 6 § samma lag. Begränsningen ska då, med några få undantag, göras genom lag. Av 2 kap. 21 § regeringsformen framgår att begränsningarna endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom

⁷ 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). Förordningen brukar också kallas GDPR.

en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt artikel 8.2 i Europakonventionen får rätten till skydd för privatlivet inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I EU:s rättighetsstadga är också utgångspunkten att en inskränkning endast får göras i lag och måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får enligt artikel 52.1 med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

14.2 Risker för enskildas personliga integritet

Bedömning: Förslagen innebär sammantaget vissa ökade integritetsskyddsrisiker.

Skälen för bedömningen

Ett utökat uppgiftsinhämtande

I kapitel 9 har vi förslagit att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunernas socialnämnder ges utökade möjligheter att inhämta uppgifter om den som ansökt om en förmån och om andra fysiska och juridiska personer. Det finns flera risker för enskildas personliga integritet kopplade till ett sådant utökat uppgiftsinhämtande. Försäkringskassan har uppskattat att det kan komma att göras 12 000–13 000 inhämtningar årligen från banker och 4 500–4 600 inhämtningar från andra aktörer. Pensionsmyndigheten har uppskattat att det kan komma att göras 1 300–1 375 inhämtningar årligen från banker och 370 inhämtningar från andra aktörer. Socialnämnderna

kan behöva kontrollera de sökandes inkomst i samtliga ärenden om ekonomiskt bistånd, vilka år 2022 uppgick till 198 000.⁸

En särskild risk är att de uppgifter som inhämtas kan vara känsliga, exempelvis om uppgifterna avslöjar uppgifter om den enskildes hälsa. Så kan exempelvis vara fallet om Försäkringskassan ställer en fråga till en skola om sjukfrånvaro hos ett barn, för att kunna kontrollera en förälders rätt till tillfällig föräldrapenning (VAB). Förslagen kommer också i stor utsträckning innebära att integritetskänsliga uppgifter, i form av exempelvis löneuppgifter, kommer att behandlas. Vid uppgiftsinhämtningen kan också uppgifter om personnummer och samordningsnummer behandlas.

De föreslagna nya bestämmelserna i 110 kap. 14 a, och 33 a §§ innebär utökade möjligheter att inhämta uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade. Det innebär en större inskränkning i enskildas personliga integritet att uppgifter inhämtas om en person som inte själv är föremål för en förmån eller ett stöd. De personer som kan bli föremål för en förfrågan eller uppgiftsskyldighet är kanske inte medvetna om att deras handlande kan ha haft betydelse för den försäkrades ansökan om en förmån eller ett stöd. Behandling som den enskilde inte själv har initierats är typiskt sett mer integritetskänslig än när behandlingen görs på den enskildes initiativ. Enskilda kommer dock att informeras om den uppgiftsinhämtning som kommer att göras.

Vid all överföring av uppgifter mellan myndigheter finns det risk för att uppgifter sprids på ett olämpligt sätt. Att uppgifter samlas in från flera olika källor innebär också att de kan sammanställas på ett sätt som innebär en kartläggning av den enskilde.

Ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter

I kapitel 10 har vi förslagit ett nytt gemensamt register över beslut om sanktionsavgifter. Sanktionsavgiftsregistret kommer att omfatta en stor mängd uppgifter. I delbetänkandet uppskattade vi att cirka 660 000 beslut om sanktionsavgift kommer att fattas årligen. Att samla många personuppgifter i ett register innebär en ökad risk jämfört med om uppgifterna endast finns hos den aktör som beslutat om sanktionsavgiften. Ett gemensamt register kräver också omfattande överföringar av uppgifter från de beslutande myndigheterna,

⁸ En mer utförlig uppskattning om i hur många fall uppgifter kan inhämtas finns i avsnitt 9.10.

kommunerna och arbetslöshetskassorna till Utbetalningsmyndigheten, som sedan i sin tur kommer att lämna ut uppgifter till olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det innebär en ökad spridning av uppgifterna.

Ett beslut om sanktionsavgift kan omfatta känsliga personuppgifter, exempelvis om de avslöjar uppgifter om hälsa. Även om ett beslut om sanktionsavgift inte innehåller känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening kan uppgiften ändå uppfattas som integritetskänslig för den enskilde. En sanktionsavgift utfärdas när det har begåtts en överträdelse, som i sig kan uppfattas som klandervärd, även om den inte utgör ett brott. I registret kommer också integritetskänsliga uppgifter, som till exempel personnummer och samordningsnummer, att registreras. Förslaget kommer därmed att innebära flera risker för enskildas personliga integritet.

Ett system med bidragsspärr

I kapitel 12 har vi föreslagit ett nytt system med bidragsspärr. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar ska samlas i ett gemensamt register. Även detta förslag innebär en ökad risk för intrång i enskildas integritet. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar utgör en uppgift om lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. Sådana uppgifter är särskilt integritetskänsliga för den enskilde och bör omfattas av ett särskilt skydd. Även integritetskänsliga uppgifter såsom personnummer och samordningsnummer kommer att behandlas. Flera myndigheter kommer att behandla uppgifter om meddelade bidragsspärrar, bland annat Ekobrottsmyndigheten, allmänna domstolar, Utbetalningsmyndigheten samt beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Uppgifter om meddelade bidragsspärrar kommer alltså att samlas i ett gemensamt register. Att samla personuppgifter i ett register innebär en ökad risk för kartläggning av den enskilde i förhållande till om de hanteras av flera olika myndigheter. Ett gemensamt bidragsspärrsregister kommer också kräva överföringar av uppgifter mellan olika myndigheter. All uppgiftsöverföring kan innebära en risk för att uppgifter sprids till aktörer som inte har rätt att ta del av dem. I förhållande till sanktionsavgiftsregistret kommer bidragsspärrsregistret inte att omfatta en lika stor mängd personuppgifter. Enligt vår uppskattning

kommer mellan 200 och 250 bidragsspärrar att meddelas per år (under förutsättning att systemet med administrativa sanktionsavgifter införs).

Samlad bedömning

Sammantaget kan konstateras att förslagen medför ökade risker för intrång i enskildas integritet. Samtliga förslag kommer att innebära att personuppgifter som inhämtats från olika källor samlas hos olika myndigheter, vilket medför en kartläggning av den enskilde. I vissa fall, särskilt när en stor mängd känsliga och integritetskänsliga uppgifter samlas hos olika myndigheter, kommer behandlingen innebära ett betydande intrång i enskildas personliga integritet.

14.3 Avvägningar om proportionalitet

14.3.1 Utgångspunkter vid proportionalitetsbedömningen

Den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag i detta betänkande innebär i det enskilda fallet en inskränkning av de rättigheter och det skydd som tillkommer enskilda enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Behandlingen av personuppgifter innebär, i vissa fall, ett betydande intrång i den personliga integriteten och omfattas därför av skyddet för detta i regeringsformen. De skäl som föreligger för att begränsa dessa rättigheter är hänförliga till landets ekonomiska välstånd och intresset av att förebygga och förhindra oordning och brott. Det är sådana intressen som får ligga till grund för begränsningar av rättigheterna enligt 2 kap. 21 § regeringsformen, artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga.

En förutsättning för att få utöka möjligheten för myndigheter att inhämta uppgifter (kapitel 9), införa ett gemensamt sanktionsavgiftsregister (kapitel 10) och ett system med bidragsspärr (kapitel 12) är att förslagen är proportionerliga i förhållande till behov och integritet. Det ska föreligga ett konkret och påtagligt behov av förslagen och att nyttan av åtgärderna väger tyngre än integritetsskyddsintresset för de personer som omfattas av förslagen.

14.3.2 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Vid en avvägning mellan de registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas framstår den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag som proportionerlig.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 14.2 har vi kommit fram till att riskerna för enskildas personliga integritet kommer att öka om förslagen i betänkandet genomförs. För ett genomförande krävs därför att de är proportionerliga på sådant sätt att behovet väger tyngre än integritetsskyddsintresset. Syftet med samtliga av våra förslag i betänkandet är att värna välfärdssystemen, motverka felaktiga utbetalningar och förebygga och effektivisera hanteringen av bidragsbrott. För att uppnå detta syfte är det nödvändigt att beslutande myndigheter och kommuner får tillgång till personuppgifter som är av betydelse för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden om förmåner och stöd. Sådana personuppgifter behöver inhämtas från andra aktörer. Som vi konstaterat i kapitel 8 och 9 är det en viktig förutsättning att beslutande aktörer kan inhämta och kontrollera uppgifter lämnade av enskilda för att kunna förebygga bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Det finns också ett påtagligt behov av att samla uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut som behövs i olika myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors verksamhet. Uppgifterna behövs bland annat för att kunna handlägga ärenden om administrativa sanktionsavgifter på ett ändamålsenligt sätt och för att kunna följa upp sanktionsavgiftssystemet. Det är också nödvändigt att Ekobrottsmyndigheten, de allmänna domstolarna, Utbetalningsmyndigheten och de beslutande aktörerna behandlar uppgifter om meddelade bidragsspärrar för att systemet med bidragsspärr ska kunna införas.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns ett stort behov av den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag. Förslagen kommer att innebära att välfärdssystemen värnas och medverka till en effektivare handläggning av ärenden om förmåner och stöd och om sanktionsavgifter. För att berörda myndigheter ska kunna motverka felaktiga utbetalningar och förebygga och effektivisera hanteringen av bidragsbrott behöver personuppgifter behandlas. Vi bedömer därmed att den personuppgiftsbehandling som krävs syftar till att tillgodose

ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning av den personliga integriteten.

Det kan i detta sammanhang nämnas att regeringen tidigare har godtagit inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten när syftet har varit att motverka felaktigt utnyttjande av välfärdsmedel. Sådana uttalanden gjordes bland annat i förarbetena till lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och till regleringen av Utbetalningsmyndighetens verksamhet.⁹

De personuppgifter som kommer att behandlas med stöd av förslagen kommer att omfattas av flera olika skyddsåtgärder. Det kommer att finnas registerlagstiftning som bland annat innehåller begränsningar av tillgången till personuppgifter, sökbegränsningar och bestämmelser om hur länge personuppgifter får behandlas. De uppgifter som behandlas kommer också i olika utsträckning att omfattas av sekretess. De uppgifter som behandlas i sanktionsavgifts- och bidragsspärrsregistret kommer exempelvis att omfattas av absolut sekretess. Det är dock viktigt att de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som till följd av förslagen behandlar personuppgifter i varje enskilt fall följer tillämplig dataskyddsreglering.

⁹ *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, prop. 2007/08:48, s. 18 f. och *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, s. 165 f.

15 Konsekvenser

15.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av våra förslag. Utöver de delar som enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska ingå i en konsekvensanalys, ska vi enligt våra direktiv lämna vissa särskilda redogörelser.¹ Såvitt är av intresse för detta betänkande handlar det om att redovisa hur förslagen påverkar individen, de beslutande aktörerna samt brottsbekämpningen vad gäller samtliga ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Konsekvenserna för respektive myndighet ska särredovisas och överväganden och förslag ska innehålla en redogörelse av samtliga finansiella konsekvenser.

Kapitlet inleds med en bedömning av vilka samhällsekonomiska konsekvenser som våra förslag kan förväntas få, vilket inkluderar en kortfattad beskrivning av våra förslag och alternativ till dem. Därefter följer en beskrivning av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna samt hur förslagen ska finansieras. Vi redogör också för vilka konsekvenser förslagen har för det brottsförebyggande arbetet, enskilda, jämställdheten mellan män och kvinnor, barn, företag och den kommunala självstyrelsen. Slutligen beskriver vi vilka övriga konsekvenser förslagen kan få.

Utredningen har efterfrågat underlag från berörda aktörer för att närmare beräkna intäkter och kostnader för de förslag vi lämnar. Vi redogör för det underlag som vi under utredningstiden har fått in samt redovisar, utifrån detta samt övrigt tillgängligt underlag, vår bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser.

¹ Se bilaga 1 för utredningens direktiv och uttömmande beskrivning av vilka särskilda redogörelser vi ska lämna.

15.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

15.2.1 Problemet och vad vi vill uppnå

Under de senaste åren har Sverige drabbats av allvarlig brottslighet med koppling till kriminella nätverk och som innefattar dödligt skjutvapenvåld, narkotikahandel, bedrägerier och angrepp på våra välfärdsystem. Situationen har bidragit till att öka människors otrygghet, vilket kan ge negativa och allvarliga effekter på såväl samhälls- som individnivå. Välfärdssystemen är i hög grad behovsprövade och finansieras genom inbetalda skattemedel och avgifter. Utsätts systemen för brottslighet eller nyttjande på felaktiga grunder kommer statens medel att användas felaktigt och inte till dem som är i störst behov av ekonomiskt stöd. Det är även en fråga om välfärdssystemens legitimitet och i slutändan en fungerande välfärdsstat. Människors tilltro till medmänniskor och till samhällsförvaltningen är avgörande för hur väl ett samhälle som helhet fungerar. Forskning visar att en välfärdsstat är relaterad till omfattning av korruption och grad av social tillit. Länder med hög grad av tillit har bättre långsiktig ekonomisk utveckling och lägre brottslighet.²

Brott mot välfärdssystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda individer vid enstaka tillfällen, riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. Brottens påverkan på samhället handlar därför inte bara om stora kostnader för staten, utan konsekvenserna är betydligt mer långtgående än så.

Enligt de senaste uppskattningarna i omfattningsstudier betalades 14,6 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemen under 2021, varav 90 procent av det felaktigt utbetalade beloppet orsakades av sökande. Det är ett omfattande läckage från välfärdssystemen. Den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar bedöms troligen vara ännu högre, med anledning av vissa systematiska underskattningar som de beslutande myndigheterna gjort. Av det totala beloppet för fel som orsakades av den sökande uppskattades cirka 56 procent vara miss-

² Rothstein, Bo och Holmberg, Sören, 2022, *Social tillit i höglitalarlandet Sverige*, SOM-institutets temaserie 2022, s. 15 f. www.gu.se/som-institutet/social-tillit-i-hoglitlarlandet-sverige. Hämtat 2023-07-20.

tänkt avsiktliga (se avsnitt 4.3.3).³ Det skulle innebära att 7,4 miljarder kronor läcker ur stadskassan årligen på grund av misstänkta bidragsbrott.⁴

Tidigare omfattningsstudier av FUT-delegationen och KUT-delegationen har resulterat i en uppskattad omfattning av felaktiga utbetalningar om cirka 18 miljarder kronor aktuella år. Osäkerhetsintervallet för dessa studier är dock högt och låg för KUT-delegationens studie på mellan 11 och 27 miljarder kronor. Eftersom metoderna för att uppskatta omfattningen skiljer sig åt mellan de olika omfattningsstudierna, är det osäkert att jämföra resultaten från de olika studierna. Däremot kan konstateras att metoderna för omfattningsstudierna i allt högre grad bygger på empiri och därmed blir mer tillförlitliga. Även om omfattningsstudierna fortfarande är behäftade med vissa osäkerheter, kan konstateras att det är fråga om höga summor. De miljarder kronor som utbetalas felaktigt, skulle kunna läggas på annan välfärd. För att våra välfärdssystem ska uppfattas ha legitimitet och värnas för framtiden måste läckaget minskas och motverkas. Det är avgörande att enskilda kan lita på att systemen fungerar effektivt och att pengarna går till de individer och företag som de är avsedda för.

Som vi har redogjort för i kapitel 6–12 behöver det vidtas flera åtgärder i hela kedjan för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra välfärdsbrott. Syftet med de förslag vi lämnar är att minska välfärdsbrottsligheten, stärka tilliten till välfärdssystemen och trygga välfärdsstaten Sverige för framtiden.

15.2.2 Vad händer om vi inte gör något?

Om det inte vidtas några åtgärder är risken överhängande att läckagen från välfärdssystemen fortsätter. Sedan 2007 har storleken på de felaktiga utbetalningarna uppskattats och även om metoderna har utvecklats och blivit mer träffsäkra, har samtliga omfattningsstudier visat att omfattningen av felaktiga utbetalningar är stor (se avsnitt 4.3.3 och 6.2.1). Förutom att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemet innebär att staten årligen förlorar miljarder i felaktiga ut-

³ Ekonomistyrningsverket, 2023, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport ESV 2023:22, s. 27. Uppskattningen att 56 procent utgör avsiktliga fel bör dock enligt ESV tolkas med viss försiktighet eftersom det är stor variation i myndigheternas definition av vad som är ett misstänkt avsiktligt fel. I avsnitt 4.4.3 presenteras resultatet av studierna närmare.

⁴ 14,6 miljarder \times 0,9 = 13,14 miljarder \times 0,56 = 7,36 miljarder.

betalningar, tillkommer även aktörernas kostnader för att hantera de misstänkta bidragsbrotten. Det kan handla om kostnader hos de beslutande aktörer för kontrollutredningar, återkrav och upprättandet av brottsanmälningar. Det kan också handla om kostnader för de brottsutredande och rättskipande myndigheterna med att hantera anmälda brott. Kostnader uppgår till stora belopp som skulle kunna användas till bättre ändamål.

Som vi har konstaterat i avsnitt 4.2.2 har antalet polisanmälningar ökat under senare år. Främst för Försäkringskassan har antalet anmälningar om misstänkta bidragsbrott ökat. De flesta beslutande aktörer menar också att de upptäcker fler bidragsbrott än tidigare. Samtidigt visar vår kartläggning att företag används som brottsverktyg, att brottsuppläggen blir mer avancerade och att brottsligheten tar nya former. Samtliga dessa faktorer kommer med stor sannolikhet att innebära en ökad belastning på de brottsutredande myndigheterna och domstolarna som redan har en ansträngd situation. På samma sätt kan det förväntas innebära att de beslutande aktörerna och brottsutredande myndigheterna behöver förfina sina tillgängliga verktyg för att kunna hantera en alltmer avancerad brottslighet. Det finns därför, om inte åtgärder vidtas, stor risk för att välfärdsbrotten ökar och att samhället inte reagerar i tid eller att åtgärder för att förhindra brotten helt uteblir.

Med anledning av de stora kostnader som brott föranleder för samhället, i form av felaktiga utbetalningar, beslutande och brottsutredande aktörernas kostnader och kostnader i övrigt, kan brottsförebyggande åtgärder bidra till stora samhällsekonomiska vinster. Det är mot denna bakgrund inte ett alternativ att lämna dagens situation oförändrad. Förebyggande, snabba och kännbara reaktioner från samhället behöver vidtas.

15.2.3 Alternativa lösningar

Åtgärder som syftar till att motverka välfärdsbrott och minska felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen kan utformas på olika sätt. Vårt uppdrag är att se över möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott. I delbetänkandet tittade vi i huvudsak på behov av åtgärder i den senare delen av kedjan, det vill säga från det att en beslutande aktör fick en impuls om att en utbetalning kunde

vara felaktig, till dess att ett brott utretts och lagförts. I detta betänkande är huvudfokus den inledande delen i kedjan, och främst förebyggande åtgärder för att säkerställa att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del. Vi lämnar dock även förslag som tar sikte på den senare delen i kedjan.

En berättigad fråga när det gäller att överväga olika alternativa åtgärder är om inte beslutande aktörer och rättsväsendet kan tillföras resurser för att hantera, utreda och lagföra samtliga bidragsbrott. En annan åtgärd skulle kunna vara att vidta en rad förebyggande åtgärder för att förhindra att välfärdsbrott över huvud taget kan begås. Enligt vår bedömning finns det dock inte *en* åtgärd som löser problemen. Vår sammantagna bedömning utifrån kartläggningen i både del- och slutbetänkandet, är att flera åtgärder behövs vidtas i hela kedjan för att kunna motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Även med förebyggande åtgärder kommer tillgången till ekonomiska förmåner och stöd i vart fall delvis behöva bygga på uppgifter som den enskilde själv lämnar eller att enskilda behöver granska och godkänna inhämtade uppgifter från andra källor. Det är därför inte möjligt, oavsett hur bra regelverk och system för uppgiftsinhämtning och kontroll som myndigheterna har, att på det sättet fullt ut komma åt välfärdsbrott. Brottsligheten förändras och det är viktigt att följa och kunna hantera den utvecklingen. Eftersom ekonomiska incitament ligger bakom brottsligheten kommer nya former för brottsligheten att utvecklas, till exempel infiltration av myndigheter, otillåten påverkan, dataintrång och manipulation av uppgifter eller identiteter. Även om brottsligheten kan minskas genom förebyggande åtgärder, tyder mycket på att den kan ta nya former, vilket måste följas upp och hanteras.

De beslutande myndigheterna behöver effektiva och träffsäkra verktyg för att förebygga och upptäcka välfärdsbrott. Både upptäcktsrisk och kriminalisering av brottsliga beteenden har enligt forskning en allmänpreventiv effekt.⁵ Reaktionen på välfärdsbrott och kraftfulla sanktioner utgör därför också ett led i att motverka brottsligheten. Att enbart förstärka och tillföra resurser till brottsutredande och rättsskipande myndigheter är inte ensamt en tillräcklig lösning. Välfärds-

⁵ Grevholm, Erik och Andersson, Jan. 2010, Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen? *Svensk juristtidning, SvJT 2010* s. 463, <https://svjt.se/svjt/2010/463>. Hämtat 2023-07-20.

brottsligheten konkurrerar med övrig brottslighet och av naturliga skäl behöver alltid den allvarligaste brottsligheten prioriteras. Eftersom outtömliga resurser heller inte finns att tillgå, behövs en balans mellan å ena sidan förebyggande och förhindrande åtgärder och å andra sidan utredning och lagföring av välfärdsbrott. Åtgärder som leder till att effektivt förebygga, förhindra och sanktionera välfärdsbrott, är viktiga och vi menar därför att det ena inte utesluter det andra.

I våra överväganden i kapitel 7–12 har vi redogjort för alternativa lösningar som vi har övervägt men inte bedömt ändamålsenliga. Utöver övervägandena i nämnda kapitel kan det även i förhållande till kostnaderna och effekterna av olika förslag finnas anledning att nämna något ytterligare om möjligheten till alternativa lösningar.

Det finns även andra brottsförebyggande åtgärder än de vi föreslagit som skulle kunna vara en alternativ lösning. Ofta, och även i samband med vår kartläggning, har det framhållits att en brottsförebyggande åtgärd är att underlätta för enskilda att göra rätt. När sådana åtgärder vidtagits har det ofta handlat om olika typer av informationsinsatser riktade till enskilda om vikten av att lämna korrekta uppgifter och anmäla ändrade förhållanden. Det har också handlat om att skapa hjälptexter och interaktiv ansökan via digitala tjänster.

Att underlätta för enskilda att göra rätt är något som de beslutande myndigheterna, genom styrning i regleringsbrev, har haft i uppdrag att redovisa till regeringen de senaste åren. Insatser för att underlätta för enskilda att göra rätt, kan främst få effekt på oavsiktliga fel. Informationsinsatser eller enklare ansökningsmöjligheter har troligen ingen effekt på de avsiktliga felen. Personer eller företag som avsiktligt vill lämna oriktiga uppgifter eller inte anmäla ändrade förhållanden kommer att fortsätta göra det, oavsett om myndigheterna informerar om vikten av att lämna korrekta uppgifter och anmäla ändrade förhållanden när så krävs. För att komma åt välfärdsbrott är åtgärder som underlättar för enskilda att göra rätt alltså inte ett alternativ som löser hela problembilden.

15.2.4 Svårigheter med att uppskatta effekter

Av flera skäl är det svårt att på förhand helt konkretisera konsekvenserna av våra förslag. Det är oftast enklare att göra mer precisa antaganden om till exempel de kostnader som på kort sikt kan antas

uppstå för de beslutande aktörerna vid införandet av en ny lagstiftning. Det är svårare att uppskatta de mer långsiktiga samhällsekonomiska vinster som bland annat förebyggande av välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar medför.

Utifrån de underlag vi fått in från de beslutande aktörerna kan vi dra slutsatsen att det sällan finns beräkningar av den effekt som olika åtgärder kan förväntas få. Inte heller utvärderingar eller uppföljningar av åtgärder görs i den utsträckning som är önskvärd. Det finns därför få underlag att utgå ifrån för att beräkna effekterna av de åtgärder som vi föreslår. Därför är det inte möjligt att med någon tillförlitlighet beräkna effekterna för flera av de förslag som vi lägger fram.

Det kan dessutom vara svårt att mäta effekten av en enskild åtgärd eftersom andra omvärldsfaktorer gör det svårt att bedöma vilken effekt en specifik åtgärd har fått. De nyligen genomförda omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar är ett positivt tillskott och ett steg i rätt riktning. Eftersom de innehåller uppskattningar om problemens omfattning och orsaker finns möjligheter att bedöma omfattningen av det problem som åtgärderna riktas mot och vilken effekt åtgärderna kan förväntas få. Det finns dock även utmaningar med omfattningsstudierna i detta avseende, i och med att studierna inte är genomförda på samma tillförlitliga sätt avseende samtliga system och de så kallade delriskerna inte heller är fullständiga i sådan bemärkelse. En uppskattning av vinsterna med våra förslag behöver därför med nödvändighet bygga på antaganden, som exempelvis baseras på uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda, omfattningsstudier, riskanalyser, effekter av liknande lagstiftning och forskning på området.

15.2.5 Den valda lösningen och fördjupad samhällsekonomisk analys

Utgångspunkter för vårt val av lösning

Den svenska kriminalpolitikens mål är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Detta görs genom att både förebygga och bekämpa brottsligheten. Utifrån vår kartläggning och den analys som vi har gjort i kapitel 6 föreslår vi flera åtgärder för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra välfärdsbrotten. Våra val av åtgärder har haft brottstriangelns tre komponenter som utgångspunkt. Det vill säga vi lämnar för-

slag på åtgärder som kan bidra till att stärka och skydda välfärdsystemen (brottsobjektet), utveckla de beslutande aktörernas och brottsutredande myndigheternas brottsförebyggande arbete och verktyg (kapabla väktare och kontroll) samt minska motivationen hos enskilda att begå bidragsbrott (gärningspersonen).

Våra förslag är utformade utifrån brottstriangeln och har som mål att komma åt de olika orsakerna till att brott begås mot välfärdsystemen. Det är som nämnts svårt att bedöma effekterna av våra förslag och det finns fortfarande brist på kunskap om vilka brottsförebyggande åtgärder som fungerar och vilka som inte gör det. Med hänsyn till de mycket negativa effekter som brottsligheten har, finns det dock ett stort värde i varje brott som kan förhindras.

De beslutande aktörernas verksamheter är som vi har konstaterat avgörande för det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen. De beslutande aktörerna har också en central roll i välfärdsstaten och förtroendet för dem är viktigt. Syftet med de brottsförebyggande förslag som vi lämnar är att genom ökad kunskap effektivisera det brottsförebyggande arbetet inom området. Detta genom att säkerställa att de åtgärder som regeringen, regelgivare och beslutande aktörer vidtar, är de rätta i förhållande till de brottsproblemen som finns. Någon utvärdering som visar att sådana åtgärder leder till större effektivitet har, såvitt är känt, visserligen inte gjorts, men enligt teorier om brottsförebyggande arbete är detta en metod som förordas.⁶ Genom vår kartläggning står det klart att det finns en stor utvecklingspotential när det gäller de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete. Med effektivitet menar vi här den största möjliga måluppfyllelsen i förhållande till de resurser som satsas. Vår bedömning är därför att det är ändamålsenligt och effektivt att vidta de brottsförebyggande åtgärder som vi föreslår och att dessa har goda förutsättningar att leda till större effekter på välfärdsbrottsligheten, än vad som hittills har uppnåtts. Genom att välfärdsbrotten minskar, förväntas även de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen minska. Det menar vi leder till en ökad tilltro till såväl välfärdssystemen som till de beslutande aktörerna. Nedan beskriver vi våra förslag, deras syfte och förväntade effekter.

⁶ Se kapitel 3 och Cohen, L. och Felson, M., 1979. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, 44, s. 588 f.

Ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete

Åtgärder för att stärka och skydda välfärdssystemen bör inriktas mot att så långt som möjligt förhindra att brott och fel kan begås. Det kan uppnås genom ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område. Vi har därför i kapitel 7 föreslagit att de beslutande myndigheterna ska få ett reglerat ansvar för att arbeta brottsförebyggande. Genom ett sådant ansvar, får myndigheterna förutsättningar och verktyg för att bedriva ett effektivt långsiktigt brottsförebyggande arbete. Ansvaret ska innebära att kartlägga och analysera orsaker till brottsligheten samt bedöma behoven av vilka effektiva åtgärder som behöver vidtas. Kunskapen kan sedan användas strategiskt och kanaliseras dit åtgärdsbehoven finns. Ett sådant arbetssätt förväntas ge såväl ekonomiska som samhällsnyttiga effekter. Den 1 juli 2023 trädde en ny lag i kraft om ett kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Brottsförebyggande rådet (Brå) har i uppdrag att följa upp kommunernas brottsförebyggande arbete, men det är ännu inte möjligt att dra några slutsatser av vilka effekter ett sådant arbetet kan ge. Av våra förfrågningar till myndigheter som har ett reglerat ansvar att arbeta brottsförebyggande framgår att dessa inte har följt upp resultatet av det brottsförebyggande arbetet.⁷ Det finns därför inte några jämförbara exempel att utgå ifrån för att göra mer exakta beräkningar av reformens effekt. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.5.2 gör de beslutande aktörerna sällan några uppskattningar av effekterna inför att åtgärder vidtas och dessa följs inte heller upp. Forskningen visar dock att brottsförebyggande arbete är effektivt om det bedrivs på ett kunskapsbaserat sätt och utgår från orsakerna till brottsligheten.⁸ Om de beslutande myndigheterna förvaltar och kommunicerar det reglerade brottsförebyggande ansvaret som vi föreslår på rätt sätt, förväntas förslaget leda till ett hållbart brottsförebyggande arbete över tid som säkerställer att mer effektiva och träffsäkra åtgärder kan vidtas. Eftersom betoningen är att åtgärder ska vidtas och följas upp, förväntas därmed även kunskap och erfarenhet av effekter av olika slag byggas upp. Vi bedömer detta som ett viktigt första steg för ett hållbart framtida arbete mot välfärdsbrott. Ett sådant kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete kan förväntas minska

⁷ Se till exempel skrivelse från Skatteverket den 24 februari 2023.

⁸ Skrivelse från Brå den 7 mars 2023.

välfärdsbrotten och i förlängningen även öka förtroendet för myndigheter och välfärdssystemen i stort.

Robusta och enkla regelverk

Flera av orsakerna till bidragsbrott har sin grund i konstruktionen av de regelverk som styr välfärdssystemen. Det behövs därför en rad åtgärder för att uppnå enhetliga, enkla regelverk som är robusta mot välfärdsbrott. Vi har därför i kapitel 8 föreslagit att befintliga regelverk ska stärkas och skyddas genom tillsättandet av utredningar, som ska se över regelverken utifrån perspektivet att de ska vara enkla, enhetliga och robusta mot välfärdsbrott. Vi föreslår även att regelgivningen inom välfärdssystemen ska förbättras genom att konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete ska beaktas särskilt. Därutöver föreslår vi att en funktion ska ge stöd i form av vägledning och framtagande av principer. Ett Råd mot välfärdsbrott som granskar regelverk som tas fram på området ska inrättas. Den kunskap som finns om orsaker till brottsligheten som har sin grund i regelverkens konstruktion behöver användas och vara en naturlig, integrerad del vid regelgivning och i konsekvensutredningar. Vid framtagandet av regelverk inom de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen behövs även en tydlig koppling till en föränderlig brottslighet som förväntas kunna uppnås genom våra förslag om ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete i kapitel 7.

Dessa förslag förväntas leda till att effektiva och ändamålsenliga regler ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan föreslås och uppnås vid regelgivning. Som vi har konstaterat i vår kartläggning beror de flesta felaktiga utbetalningarna på att sökanden lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden. Det kan göras avsiktligt eller oavsiktligt på grund av slarv eller att enskilda inte förstår vilka uppgifter som ska lämnas. En avgörande faktor i de förslag som vi lämnar om robusta och enkla regelverk handlar om att konstruera reglerna så att möjligheterna att lämna oriktiga uppgifter eller att inte anmäla ändrade förhållanden minskar. Det handlar också om att stärka regelverken så att de beslutande aktörerna kan utreda och kontrollera uppgifter samt att göra reglerna enhetliga och enkla så att enskilda bättre kan förstå vilka uppgifter som ska lämnas. Förslagen

tar därmed sikte på både avsiktligt och oavsiktligt lämnandet av oriktiga uppgifter och underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Av vår analys av omfattningsstudierna och riskanalyserna framgår att vissa förmåner och stöd är särskilt utsatta för välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Det framgår även vilka uppgifter som oftast är oriktiga eller inte anmäls. Därmed finns studier och uppskattningar som kan användas till ledning för bedömningen av vilka effekter förändringar av sådana regler kan få. Vi har föreslagit att översynen av befintliga regler bör utgå från de system och orsaker till brottsligheten som i nuläget har det största utflödet av felaktiga utbetalningar. Som exempel kan nämnas att det av myndigheternas rapportering till Ekonomistyrningsverket (ESV) framgår att 90 procent av det totalt skattade beloppet som betalades ut felaktigt under 2021 orsakades av den sökande. Oriktiga uppgifter vid ansökan orsakade flest fel, 56 procent av de fel som orsakades av den sökande. Att den sökande inte anmält ändrade förhållanden stod för 44 procent. I avsnitt 6.2.2 beskriver vi närmare orsakerna till dessa felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda. I kapitel 8 tar vi upp exempel på villkor för att få förmåner och stöd som kan behöva ses över och konstrueras på andra sätt, alternativt utöka utredningsbefogenheterna och kontrollmöjligheterna för de beslutande aktörerna. Därmed skulle effekterna av våra förslag i denna del möjliggöra minskning av felaktiga utbetalningar i motsvarande omfattning som de uppskattade felen i dessa delar.

Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning

När det gäller att öka kontrollen och upptäcktsrisken för välfärdsbrott handlar det om att skapa mer kapabla väktare av välfärdssystemen, i första hand de beslutande aktörerna. Som tidigare nämnts innebär kostnaderna för välfärdsbrott att det är av största samhällsekonomiska nytta att förhindra att ett brott över huvud taget kan begås. Innan en förmån eller ett stöd beviljas, men även under den tiden som sådan ersättning utbetalas, är det viktigt att beslutande aktörer har förmågan att upptäcka välfärdsbrott och felaktigheter, helst redan innan ersättningen betalas ut. Förebyggande åtgärder i denna del bör inriktas på de beslutande aktörernas utredningsbefogenheter och kontroller. Vi har därför i kapitel 9 föreslagit att vissa beslutande aktörer ska få

utökade möjligheter att inhämta vissa uppgifter från andra aktörer än den enskilde. Vi föreslår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna inhämta uppgifter om en annan person än den försäkrade när det misstänks felaktigheter samt i vissa situationer om juridiska personer. Vi föreslår vidare utökade möjligheter för dessa myndigheter att inhämta uppgifter från banker i alla förmåns slag när det finns misstanke om felaktigheter. För kommunernas del föreslår vi att de ska kunna inhämta vissa uppgifter om inkomst från Skatteverket. Genom att berörda myndigheter kan inhämta sådana uppgifter förväntas felaktiga utbetalningar som har sin grund i att enskilda avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter kunna förhindras. Även oavsiktliga fel som enskilda gör på grund av att de inte förstått vilka uppgifter som ska lämnas kan förebyggas.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det en klar fördel att de beslutande aktörerna har möjligheter att inhämta uppgifter från en säker källa och kan kontrollera uppgifter som enskilda lämnat mot en sådan källa. Vi kan utifrån omfattningsstudierna och redovisade delrisker (se avsnitt 4.3.2–4.3.3) ge exempel på vilka effekter ett förslag om utökad uppgiftsinhämtning skulle kunna få. Enligt redovisningen av delriskerna är felaktig uppgift om förmögenhet, felaktiga inkomstuppgifter och ökad inkomst, de vanligaste felen som är orsakade av den sökande i ersättningar där sådana villkor finns och som studerats. De utgör 39 respektive 21 procent av det totalt felaktigt utbetalda beloppet.⁹ På liknande sätt förväntas förslagen få effekt på felaktiga utbetalningar även i andra delar, till exempel för att upptäcka och utreda om redovisad assistans inte har utförts samt att en person som uppstår bosättningsbaserade förmåner inte är bosatt i Sverige. Att utöka möjligheterna att inhämta uppgifter från andra aktörer och om annan fysisk person än den försäkrade samt juridiska personer kan därmed förväntas få goda effekter på de felaktiga utbetalningarna i dessa delar.

Återstående frågor avseende det administrativa sanktionsavgiftssystemet och ett system med bidragsspärr

Det kan visserligen diskuteras i vilken utsträckning det går att minska motivationen hos gärningsmän att begå brott, genom åtgärder för ökad upptäcktsrisk och straff. Forskningen tyder dock på att upptäckts-

⁹ ESV 2023:22, s. 30 f.

riskan, kriminalisering och sanktioner av olika slag kan ha en avskräckande, allmänpreventiv effekt.¹⁰ Bidragsbrott kommer som vi har konstaterat fortsatt att begås och det är därför viktigt att samhället reagerar på brottsligheten genom effektiva och kännbara sanktioner. Vi har därför i kapitel 12 föreslagit att det införs ett system med bidragsspärr för främst de allvarligare bidragsbrotten. I kapitel 10 har vi lämnat vissa förslag som hör samman med det administrativa sanktionsavgiftssystemet som vi föreslog i delbetänkandet.

Våra förslag som hör samman med sanktionsavgiftssystemet handlar i första hand om att det ska inrättas ett register över beslutade sanktionsavgifter. Registret ska kunna användas av beslutande aktörer för att bedöma om det finns upprepade överträdelse som skulle kunna utgöra skäl för att anmäla en ny överträdelse som brott i stället för att besluta om en ny sanktionsavgift. Brottsutredande myndighet kan använda registret för att undvika dubbelbestraffning. Utbetalningsmyndigheten ska kunna använda uppgifterna i registret för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

Vårt förslag om ett system med bidragsspärr innebär att allvarligare överträdelse kommer att mötas av en ytterligare sanktion, utöver en straffrättslig påföljd för bidragsbrott. En bidragsspärr innebär att den som döms för bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott under en viss tid hindras från att få förmåner och stöd utbetalade från välfärdssystemen. Den enskilde är därmed även förhindrad att under samma tid begå nya bidragsbrott.

Dessa förslag förväntas sammantaget få allmänpreventiva effekter och i längden minska motivationen hos gärningspersoner att begå bidragsbrott. Om enskilda individer upplever att det finns risk för att få en kännbar reaktion när ett bidragsbrott begås, kan de i större utsträckning förmås att göra rätt. I och med ett sanktionsavgiftsregister kan kunskapen om tidigare överträdelse förväntas leda till minskade felaktiga utbetalningar genom att enskilda förmås göra rätt för att undvika att hamna i registret.

¹⁰ Grevholm, Erik och Andersson, Jan. 2010, Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen? *Svensk juristtidning, SvJT 2010* s. 463, <https://svjt.se/svjt/2010/463>. Hämtat 2023-07-19.

Besparingar för samhället

Genom den kombination av åtgärder vi föreslår förväntas skyddet av välfärdssystemen öka, väktarna av systemen stärkas och antalet gärningsmän minska.

Åtgärderna som vi föreslår medför vissa kostnader för samhället initialt genom att införandet är förenat med kostnader, se avsnitt 15.3–15.4. Relativt omgående förväntas dock våra förslag om utökad uppgiftsinhämtning innebära att fler välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar kommer att upptäckas och förebyggas. På samma sätt förväntas förslagen om robusta och enkla regelverk, när de kommer på plats, att omgående leda till förebyggandet och förhindrande av välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Detsamma gäller ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete för de beslutande myndigheterna så snart myndigheterna kommer i gång och tar fram sina första åtgärdsplaner. De förebyggande åtgärderna kan förväntas leda till att fler felaktiga utbetalningar förhindras innan utbetalning. Därför bör förslagen leda till minskad ärendehantering av brottsanmälningar. Kostnaderna för samhället att hantera misstänkta välfärdsbrott förväntas minska drastiskt över tid och börja minska redan snart efter genomförandet av våra förslag.

Om de föreslagna åtgärderna införs samlat, förväntas de ge stora effekter för välfärdssystemen. Vår bedömning är att dessa effekter ger en positiv påverkan på såväl offentliga finanser som ekonomins och arbetsmarknadens funktionssätt, men också på tilltron till välfärdssystemen i stort. Ett starkt förtroende för välfärdssystemen kan i sin tur påverka viljan att göra rätt. Det kommer på sikt leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar, vilket i sin tur innebär betydande besparingar för samhället.

Enligt de aktuella uppskattningarna i omfattningsstudierna betalades 14,6 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemen under 2021, där 90 procent av det felaktiga beloppet orsakades av sökande. Eftersom våra förslag kan få effekter på samtliga fel som orsakas av sökande, inte enbart de avsiktliga, är det intressant att belysa vilka besparingseffekter våra förslag skulle kunna få av de cirka 13 miljarder kronor¹¹ som uppskattas betalas ut felaktigt varje år.

Vi bedömer att samtliga våra förslag kommer att ha förebyggande effekter och därmed minska de felaktiga utbetalningarna orsakade av

¹¹ $14,6 \times 0,9 = 13,14$ miljarder.

enskilda. Även om det finns svårigheter med att uppskatta en sådan effekt kan följande räkneexempel illustrera besparingarna för samhället. Det bör poängteras att detta är ett räkneexempel och inte en bedömning av förväntade konsekvenser. Räkneexemplet utgår från antagandet att den uppskattade omfattningen av felaktiga utbetalningar skulle vara oförändrad sedan 2021, det vill säga det år som de senaste omfattningsstudierna avsåg. Omfattningen kan ha utvecklats både uppåt och nedåt över tid beroende på bland annat befolkningsutveckling, ekonomisk utveckling, regelförändringar, politiska prioriteringar och de beslutande aktörernas olika prioriteringar. Antagandet ger en tydlig fingervisning om vilka besparingar som våra förslag skulle kunna ge, vilket bör ställas i relation till storleken på kostnaderna för de förslag som vi lämnar och som redovisas under avsnitt 15.3.

Tabell 15.1 Minskade felaktiga utbetalningar i belopp utifrån fiktiv preventiv effekt i procent

Utgår från uppskattade felaktiga utbetalningar orsakade av sökanden

	1 procent	5 procent	10 procent	25 procent	50 procent
Belopp	130 miljoner	650 miljoner	1,3 miljarder	3,25 miljarder	6,5 miljarder

Källa: Egen bearbetning.

Räkneexemplet visar att även en liten preventiv effekt skulle innebära stora besparingar. Detta handlar vidare enbart om effekterna i form av minskade felaktiga utbetalningar. Det beaktar inte i övrigt alla de samhällsvinster som ett minskat antal misstänkta välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar skulle innebära.

15.3 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

15.3.1 Ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete

Bedömning: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen får ökade kostnader för nya arbetsuppgifter till följd av det reglerade brottsförebyggande ansvaret.

Brå, Ekobrottsmyndigheten och ESV förväntas få ökade kostnader kopplade till stöd, samordning och uppföljning av de beslutande myndigheternas brottsförebyggande ansvar. Vissa av dessa kostnader bedöms kunna finansieras inom myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen

Vårt förslag om att de beslutande myndigheterna ska få ett reglerat ansvar att arbeta brottsförebyggande inom välfärdssystemens område innebär delvis nya arbetsuppgifter för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. De uppgifter som medför ekonomiska konsekvenser för dessa myndigheter är att ta fram en lägesbild över brottslighetens utveckling, analysera och sammanställa kunskapen i en åtgärdsplan och därefter kontinuerligt vidta åtgärder, uppdatera lägesbilden och följa upp åtgärdsplanen.

Det är svårt att beräkna de beslutande myndigheternas tillkommande kostnader eftersom deras storlek och hur många förmåner och stöd de hanterar varierar. En ytterligare aspekt som bör vägas in är i vilken mån myndigheterna redan arbetar i enlighet med ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt, det vill säga enligt den process som vi föreslår i kapitel 7. För att ha en referensram för de kostnader som kan uppstå med anledning av förslaget, har vi jämfört med de kostnader de beslutande myndigheterna har för att utföra uppgifter enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Myndigheten ska göra en riskanalys och utifrån den vidta åtgärder för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Den interna

styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas.¹²

Processen för intern styrning och kontroll har ett liknande upplägg som vårt förslag om ett brottsförebyggande ansvar för de beslutande myndigheterna. För att kunna beräkna kostnaderna för att genomföra förslaget har vi därför inhämtat underlag från berörda myndigheter om deras kostnader för att utföra arbetet med intern styrning och kontroll.

Flera myndigheter har uppgett att arbetet är av sådan natur att det genomsyrar hela verksamheten och att de verkliga kostnaderna därmed är svåra att uppskatta. Försäkringskassan uppskattar att kostnaden för två centralt placerade årsarbetskrafter som har ett myndighetsövergripande ansvar för normering, uppföljning och stöd motsvarar en total kostnad om 2,25 miljoner kronor per år.¹³ CSN anger att omkring två årsarbetskrafter på chefs- och expertnivå används för att fullgöra uppgiften om intern styrning och kontroll. Kostnaderna uppskattas till omkring 2,4 miljoner kronor per år.¹⁴ Även Migrationsverket bedömer att myndigheten avsätter två årsarbetskrafter till arbetet med intern styrning och kontroll.¹⁵ Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten uppger att arbetet genomsyrar hela verksamheten och att det inte är möjligt att uppskatta tidsåtgång och kostnader.¹⁶

Den ökade administrationen för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen att utföra uppgifter enligt det brottsförebyggande ansvaret bedöms motsvara cirka två årsarbetskrafter per år till en kostnad om 2,4 miljoner kronor per myndighet. Migrationsverket hanterar ett betydligt mindre antal förmåner och stöd än övriga beslutande myndigheter och vi beräknar att uppgiften kommer att ta en årsarbetskraft i anspråk. Den totala kostnaden för de beslutande myndigheternas uppgifter som är kopplade till lägesbild och åtgärdsplan beräknas uppgå till 10,8 miljoner kronor per år. Vi återkommer till finansieringen av kostnaderna i avsnitt 15.4.1.

Andra kostnader som kan tillkomma är sådana som är kopplade till att samverka och vidta åtgärder i enlighet med åtgärdsplanen. När

¹² 2–5 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹³ Skrivelse från Försäkringskassan den 28 april 2023.

¹⁴ Skrivelse från CSN den 27 april 2023.

¹⁵ Skrivelse från Migrationsverket den 5 maj 2023.

¹⁶ Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 28 april 2023 och skrivelse från Pensionsmyndigheten den 28 april 2023.

det gäller samverkan i frågor som rör det brottsförebyggande arbetet är vår bedömning att samverkan bör äga rum inom ramen för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och därtill hörande samarbeten mellan bland annat brottsutredande myndigheter och beslutande aktörer. Vi bedömer att uppgiften att förebygga brott riktade mot välfärdssystemen till viss del har beröring med frågor som de berörda aktörerna redan samverkar kring. Samverkan bör därför kunna genomföras inom de beslutande myndigheternas befintliga anslag.

Beroende på vilka åtgärder som myndigheterna anser att de behöver vidta, kan dessa medföra ökade kostnader. Det kan handla om att regelverk förändras, vilket kan innebära konsekvenser för myndighetens handläggnings- och it-system. Åtgärderna kan också innebära utökade kontroller eller utvecklade kontrollmetoder. Det kan också handla om förändrade arbetsätt, uppdatering av riktlinjer, externa informationsinsatser, erfarenhetsutbyten och utbildning av personal. På vilket sätt, i vilken omfattning och till vilken kostnad den typen av åtgärder behöver vidtas är inte möjlig att uppskatta utifrån befintlig information. Sådana kostnadsberäkningar bör i stället göras för varje enskild åtgärd när det blir aktuellt.

Konsekvenser för Brå, Ekobrottsmyndigheten och ESV

När det gäller det stöd som de beslutande myndigheterna bedöms ha behov av har vi föreslagit att Brå ska ge stöd i hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete kan bedrivas och Ekobrottsmyndigheten om brottsförebyggande arbete avseende ekonomisk brottslighet.

I delbetänkandet förslog vi att Ekobrottsmyndigheten skulle tilldelas utökade medel för att hantera utredningar av bidragsbrott, som inkluderar tillskott för ett brottsförebyggande ansvar avseende bidragsbrott.¹⁷ ESV har med anledning av uppgifter kopplade till säkerställandet av korrekta utbetalningar från välfärdssystemen av regeringen tilldelats ökade medel.¹⁸ Även Brå har fått ökade anslag med anledning av uppgiften att stödja kommunerna att förebygga brott.¹⁹ Flera av de uppgifter som åläggs myndigheterna i och med våra förslag är sådana som bör kunna integreras i redan pågående arbete. Vi

¹⁷ *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, SOU 2022:37, s. 794 f.

¹⁸ Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1, utgiftsområde 2, s.93.

¹⁹ Budgetpropositionen för 2023, prop. 2022/23:1, utgiftsområde 4, s.78 f.

bedömer därför att Brås och Ekobrottsmyndighetens behov av resursförstärkning kan begränsas till en och en halv årsarbetskraft vardera och till en total kostnad om 3,6 miljoner kronor per år.

Gällande Brås och Ekobrottsmyndighetens uppdrag att inventera de beslutande myndigheternas behov av stöd bedömer vi att uppdraget kan genomföras av en och en halv årsarbetskraft vid respektive myndighet under ett år till en total kostnad av 3,6 miljoner kronor. Denna kostnad är tillfällig och vi bedömer att den ryms inom myndigheternas befintliga anslag. Beroende på resultatet av inventeringen, kan det finnas anledning att revidera vår uppskattning av de resurstillskott som Brå och EBM bör tillföras för att kunna tillhandahålla stödet. Eftersom uppdragen är tillfälliga bedömer vi att det kan finansieras inom Brås och Ekobrottsmyndighetens befintliga anslag.

Brå får ökade kostnader för att följa upp hur det brottsförebyggande arbetet på välfärdssystemens område tillämpas av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Eftersom uppföljningen omfattar ett stort antal aktörer beräknar vi de ökade kostnaderna för att genomföra uppföljningen till tre årsarbetskrafter á 1,2 miljoner kronor per år, det vill säga en total kostnad om 3,6 miljoner kronor.

Uppdraget till Brå om att föreslå hur ett system för uppföljning bör utformas och bedöma vilka konsekvenser ansvaret för uppföljning kan få för myndigheten bör kunna utföras av en halv årsarbetskraft under ett år till en kostnad av 0,6 miljoner kronor. Det kan med fördel samordnas med uppdraget att inventera de beslutande myndigheternas behov av stöd. Även här kan det finnas anledning att revidera uppskattningen av vilka resurser som behövs för uppföljningen beroende på vad som framkommer av uppdraget. Uppdraget bör kunna finansieras inom ramen för Brås befintliga anslag.

Ökade kostnader uppkommer även för den samordning av de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete som ESV bör ansvara för. Myndigheten ska bland annat ta fram en gemensam lägesbild, lägga fram myndighetsgemensamma förslag till åtgärder och ge administrativt stöd i form av till exempel utbildningar, vägledningar, riktlinjer och möteshantering. Dessa tillkommande arbetsuppgifter kan integreras med uppgifter som myndigheten gör med anledning av förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Kostnaden beräknas uppgå till två årsarbetskrafter om totalt cirka 2,5 miljoner kronor.

Vi återkommer till finansieringen av Brås, Ekobrottsmyndighetens och ESV:s kostnader i de delar dessa bedömts gå utöver befintliga anslag i avsnitt 15.4.1.

15.3.2 Robusta och enkla regelverk

Bedömning: ESV bedöms få ökade kostnader för inrättandet av Rådet mot välfärdsbrott.

De ökade kostnaderna för utredningar som ser över vissa regelverk inom välfärdssystemen och för beslutande myndigheter att lämna underlag till behov av sådana utredningar kan hanteras inom Regeringskansliets förvaltningsanslag och myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för bedömningen: För att uppskatta kostnaden för Rådet mot välfärdsbrott har vi utgått från kostnaderna för Regelrådet, som har en liknande verksamhet. Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företaget. Rådet består av en ordförande, en vice ordförande och tre ordinarie ledamöter. Kostnaderna för Regelrådets ledamöter har under de tre senaste åren (2020–2022) legat på mellan 309 000 och 382 000 kronor. Handläggare vid Tillväxtverkets har gett stöd till Regelrådet till en kostnad på mellan 3 795 000 och 4 434 000 kronor. I årsarbetskrafter har det inneburit 4,32 till 5,12 årsarbetare.²⁰ Under 2022 behandlade rådet 303 remisser.²¹

Våra beräkningar visar att mellan 15 och 20 förslag till lagar, förordningar och föreskrifter som har med de aktuella välfärdssystemen att göra tas fram varje år och kommer bli föremål för det nya rådets granskning. Vi menar att det krävs en ambitionshöjning på området och att flera uppdrag och översyner av regelverk för förmåner och stöd behöver komma till stånd. Utifrån detta utgår vi från att rådet kommer att behandla ett 30-tal remisser per år. Eftersom Rådet mot välfärdsbrott kommer ha färre ledamöter än Regelrådet beräknas kostnaden för ledamöter till cirka 200 000 kronor och stöd motsvarande en årsarbetskraft till 1,3 miljoner kronor. Det ger en totalkostnad

²⁰ Skrivelse från Tillväxtverket den 29 mars 2023.

²¹ Tillväxtverket, 2023, *Regelrådets årsrapport 2022*, s. 14.

på 1,5 miljoner kronor. Vi återkommer till finansieringen av kostnaderna i avsnitt 15.4.1.

När det gäller kostnaderna för de statliga utredningar som vi föreslagit ska tillsättas för att se över befintliga regelverk är det Statsrådsberedningen som avgör vilka kommittéer som får tillsättas och resurser tilldelas från Regeringskansliets förvaltningsanslag. Gällande uppdraget till de beslutande myndigheterna att lämna underlag till behov av sådana utredningar som bör tillsättas, bedömer vi att uppdragen kan utföras inom de beslutande myndigheternas befintliga anslag.

15.3.3 Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning

Bedömning: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bedöms få ökade kostnader med anledning av förslagen om utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning i socialförsäkringsbalken. Kostnaderna kan hanteras inom myndigheternas befintliga anslag.

SKR och Försäkringskassan får ökade kostnader med anledning av förslaget om att ge socialnämnderna tillgång till uppgifter ur arbetsgivardeklarationerna. Skatteverket bedöms däremot inte få några ökade kostnader för att tillhandahålla uppgifter ur arbetsgivardeklarationerna.

Försäkringskassans ökade driftskostnader för SSBTEK ryms inom myndighetens befintliga anslag. SKR:s ökade kostnader finansieras genom avgifter från kommunerna.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Vi har i avsnitten 9.4–9.9 föreslagit att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få möjlighet att göra förfrågan om annan person än den försäkrade och att begära uppgifter från bland annat andra myndigheter, banker och andra penninginrättningar (i fortsättningen banker). Dessa utökade möjligheter att inhämta uppgifter kan användas som verktyg inom ramen för den befintliga handläggningen hos myndigheterna. Det kommer inte att vara fråga om något regelmässigt inhämtande av uppgifter, utan inhämtningen villkoras av att det kan antas att det föreligger någon felaktighet i ärendet, alternativt enbart

handlar om Försäkringskassans begäran om uppgifter avseende juridiska personer, som får anses utgöra en marginell del i handläggningen. Gällande omfattningen av uppgiftsinhämtningen har Försäkringskassan gjort en grov uppskattning som innebär att det kan komma att göras 12 000–13 000 inhämtningar årligen från banker. Med stöd av övriga bestämmelser vi föreslagit kan det bli fråga om att inhämta uppgifter i 4 500–4 600 ärenden per år.²² Pensionsmyndigheten har gjort en motsvarande uppskattning innebärande att det kan komma att göras 1 300–1 375 inhämtningar årligen från banker. Gällande inhämtningar med stöd av övriga bestämmelser har myndigheten uppskattat att det kan komma att göras i 25 procent av kontrollutredningarna. Med utgångspunkt i antalet kontrollutredningar år 2022 skulle det innebära inhämtningar i 370 ärenden.²³ Utökade möjligheter att inhämta uppgifter kan medföra ökade kostnader för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, men de bedöms inte bli högre än att de kan hanteras inom befintliga anslag.

En möjlig följd av de nya verktygen är att fler felaktigheter upptäcks och att den verksamhet som bedrivs för kontrolländamål hos myndigheterna därmed kan få högre arbetsbelastning. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har uppgett att det inte finns någon statistik på nedlagda kontrollärenden, där beslutet om att lägga ner ärendet utan åtgärd berott på att de aktuella uppgifterna inte har fått hämtas in. Det finns inte heller några uppgifter som visar huruvida avsaknaden av uppgifterna påverkat beslut om återkrav. Enligt myndigheterna kan det inte uteslutas att kontrollärenden inte hade initierats om man hade vetat att det var svårt att få fram ett tillräckligt underlag. Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten gör dock bedömningen att om ytterligare möjligheter till uppgiftsinhämtning införs, kan fler ärenden medföra åtgärder i form av att myndigheten stoppar felaktiga utbetalningar, avslår fler ansökningar om förmåner och att felaktigt utbetalda ersättningar återkrävs i större omfattning.²⁴ De ökade kostnader som det kan medföra bedöms inte bli högre än att de kan hanteras inom befintliga anslag.

I avsnitt 9.5 har vi föreslagit att Försäkringskassan får möjlighet att begära in uppgifter om juridiska personer. En sådan begäran ska få riktas till myndigheter, anordnare av personlig assistans och enskilda

²² Skrivelser från Försäkringskassan den 16 och den 21 juni 2023.

²³ Skrivelser från Pensionsmyndigheten den 28 juni och den 4 juli 2023.

²⁴ Skrivelse från Försäkringskassan den 28 april 2023 och skrivelse från Pensionsmyndigheten den 25 maj 2023.

som trätt i affärsförbindelse med sådana anordnare samt enskilda som utfört åtgärd som ger rätt till ersättning enligt reglerna om bistöd. I likhet med förslagen om ökade möjligheter att inhämta uppgifter som nämnts ovan, innebär detta förslag endast att Försäkringskassan får ett nytt verktyg i sin handläggning. Det skulle kunna leda till att det vidtas fler handläggningsåtgärder och även till ett ökat antal kontrollärenden. De ökade kostnader som det kan medföra bedöms inte bli högre än att de kan hanteras inom befintliga anslag.

Konsekvenser för de aktörer som ska lämna uppgifter

När det särskilt gäller mottagarna av antingen förfrågningar eller begäran om uppgifter kan vi konstatera att det sannolikt kommer att vara en rad olika aktörer som får motta sådana. Det är därför rimligt att anta att dessa sprids ut på aktuella aktörer. När det gäller uppgiftsskyldigheten för andra myndigheter bedöms de ökade kostnader som förslagen kan medföra inte bli högre än att de kan hanteras inom befintliga anslag. När det gäller påverkan på företag berörs det i avsnitt 15.9.

Ökade möjligheter till uppgiftsinhämtning för socialnämnderna

Det förslag vi lämnat i avsnitt 9.9 innebär att socialnämnderna ska kunna ta del av de månadsvisa arbetsgivardeklarationerna enligt 26 kap. skatteförfarandelagen. Det motsvaras av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket avseende sådana uppgifter. Uppgifterna kommer i likhet med andra uppgifter från Skatteverket att rapporteras till SSBTEK²⁵, där socialnämnderna vid handläggning av ekonomiskt bistånd ska kunna ta del av uppgifter om den sökandes eventuella inkomster. SKR har uppgett att uppgifterna behövs i samtliga ärenden om ekonomiskt bistånd gällande myndiga personer. År 2022 uppgick antalet sådana personer till 198 000.²⁶

Vårt förslag innebär att nya uppgifter måste integreras i SSBTEK, vilket medför kostnader för både utveckling och driftsättning och för löpande drift. Utvecklingskostnaden för att integrera uppgifterna

²⁵ SSBTEK är en förkortning av sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommunerna att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer.

²⁶ Socialstyrelsen, 2022, *Statistik om ekonomiskt bistånd*, 2023-06-14, s. 1.

i SSBTEK har uppskattats till 700 000 kronor. I fråga om driftskostnaden har Försäkringskassan uppgett att det är brukligt att beräkna förvaltningskostnader vid nyutveckling till cirka 15 procent av nyutvecklingskostnaden. Det resulterar i en kostnad för den årliga driften om 105 000 kronor.²⁷ Skatteverket har uppgett att de inte har några kostnader för att tillhandahålla uppgifterna om arbetsgivardeklARATIONER i SSBTEK.²⁸

Utvecklingen och driften av SSBTEK sköts av Försäkringskassan. Utvecklingskostnader finansieras av SKR genom den avgift som tas ut för varje kommun som använder SSBTEK, medan den löpande driften och den grundläggande förvaltningen finansieras genom ett statligt anslag till Försäkringskassan om 3 miljoner kronor årligen. Detta innebär att den utvecklingskostnad av SSBTEK som föranleds av våra förslag kommer att bekostas av SKR som i sin tur finansierar detta genom avgifter för de kommuner som använder tjänsten.²⁹

Vi bedömer att driftskostnaden, som dessutom är en schablonkostnad, kan rymmas inom det statliga anslag som redan tilldelas Försäkringskassan. Vi föreslår därför inte någon höjning av anslaget.

15.3.4 Återstående frågor avseende det administrativa sanktionsavgiftssystemet

Bedömning: Att arbetslöshetskassorna ska lämna uppgifter till IAF bedöms inte leda till ökade kostnader.

Utbetalningsmyndigheten bedöms få ökade kostnader för att utveckla och administrera ett nytt sanktionsavgiftsregister.

Även de beslutande aktörerna, allmänna förvaltningsdomstolar och Ekobrottsmyndigheten bedöms få ökade kostnader för att lämna och hämta uppgifter från registret. Sådana kostnader kan hanteras inom befintliga anslag.

Om uppgifter från sanktionsavgiftsregistret ska vidareförmedlas via SSBTEK bedöms SKR få ökade kostnader för utveckling av tjänsten. De ökade kostnaderna finansieras genom avgifter från kommunerna.

²⁷ Skrivelser från Försäkringskassan den 12 och 14 juni 2023.

²⁸ Skrivelse från Skatteverket den 21 juni 2023.

²⁹ Skrivelser från SKR och Försäkringskassan den 14 juni 2023.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser av förslagen om tillsyn och processföring

Vi har i avsnitt 10.2 föreslagit att arbetslöshetskassor ska lämna de uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) om ärenden om sanktionsavgifter som inspektionen behöver för att kunna utöva tillsyn över handläggningen av sanktionsavgiftsärenden. I avsnitt 10.3 har vi föreslagit att arbetslöshetskassorna också ska lämna de uppgifter till IAF som inspektionen behöver för att föra det allmänna talan i domstol. Arbetslöshetskassorna har redan en omfattande uppgiftsskyldighet gentemot IAF och vissa av de uppgifter som omfattas av de föreslagna nya bestämmelserna lämnas redan. Det kommer inte bli fråga om en så stor mängd nya uppgifter som ska lämnas. Vi bedömer därför att förslagen inte medför några ökade kostnader för arbetslöshetskassorna eller för IAF.

Allmänt om förslaget om ett gemensamt sanktionsavgiftsregister

I avsnitt 10.4 har vi lämnat förslag om ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter. Registret ska administreras av Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Eftersom Utbetalningsmyndigheten inte är på plats finns det stora utmaningar med att uppskatta kostnaderna för förslaget. Vi har därför utgått från kostnaderna för liknande register och system som handhas av andra myndigheter. Mot bakgrund av de stora osäkerhetsfaktorer som finns måste de bedömningar som görs nedan ses som grova uppskattningar.

I delbetänkandet uppskattades att ungefär 664 000 beslut om sanktionsavgift kan komma att fattas i 233 000 ärenden per år.³⁰ Samtliga beslutande myndigheter, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer lämna uppgifter om sanktionsavgiftsbeslut till Utbetalningsmyndigheten. Allmänna förvaltningsdomstolar som prövar överklagande av beslut om administrativa sanktionsavgifter ska också lämna uppgifter om domar och beslut i vilka administrativa sanktionsavgifter meddelats, ändrats eller upphävts.

Sannolikt kommer de beslutande aktörerna ta fram lösningar för strukturerad automatisk överföring av uppgifter till Utbetalnings-

³⁰ SOU 2022:37, s. 772.

myndigheten.³¹ Det kan dock antas att kommunerna inte kommer kunna skicka uppgifterna i strukturerad form.³² De allmänna förvaltningsdomstolarna kommer sannolikt inte heller kunna skicka uppgifter på det sättet. Även för Migrationsverkets del kommer det att bli svårt med strukturerad överföring.³³ I stället för strukturerad överföring kan myndigheterna lämna uppgifterna på annat sätt, exempelvis genom e-post. I sådana fall är det viktigt att överföringen görs på ett tillräckligt säkert sätt, exempelvis via SGSI-nätverket³⁴ eller med hjälp av någon annan säker e-postlösning. Sanktionsavgiftsbeslut kan nämligen innehålla känsliga och integritetskänsliga personuppgifter.³⁵ Att vissa myndigheter kommer behöva skicka beslut och domar till Utbetalningsmyndigheten i ostrukturerad form kommer i sin tur innebära att uppgifter som ska finnas i registret får föras in manuellt.

Uppgifter i sanktionsavgiftsregistret ska också på begäran lämnas ut till de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, Ekobrottsmyndigheten och ESV. Troligen kommer vissa av aktörerna för detta ändamål ta fram fråga-svarslösningar.³⁶

Nedan kommer vi inledningsvis att uppskatta kostnaderna för Utbetalningsmyndigheten för att utveckla och förvalta sanktionsavgiftsregistret. Därefter redovisar vi kostnaderna för de aktörerna som kommer hämta och lämna uppgifter till registret.

³¹ Strukturerad information är ordnad på ett sådant sätt att det mottagande it-stödet automatiskt kan tolka den exakta innebörden. Ostrukturerad information kan inte tolkas på ett lika enkelt sätt. Exempel på ostrukturerad informationsöverföring är att skicka en pdf-fil via e-post.

³² En särskild utredare har av regeringen fått i uppdrag att dels analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, dels lämna flera alternativa författningsförslag om sådan anslutning. I uppdraget ingår att kartlägga vilket informationsutbyte som behövs mellan Utbetalningsmyndigheten och kommunerna, se *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*, dir. 2023:63. Om kommunerna skulle ansluta sig till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, kommer sannolikt nya lösningar tas fram för hur uppgifter ska överföras mellan kommunerna och Utbetalningsmyndigheten.

³³ Skrivelse från Migrationsverket den 23 maj 2023 och muntliga uppgifter lämnade av ställföreträdare för myndigheten samma dag.

³⁴ www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/sgsi/. Hämtat 2023-07-21.

³⁵ Enligt Integritetsskyddsmyndigheten bör e-post som är skyddad med kryptering användas för integritetskänsliga uppgifter så att endast den avsedda mottagaren kan ta del av uppgifterna.

³⁶ En fråga-svarstjänst innebär att en aktör lämnar en begäran om att få ut uppgifter till en annan aktör som automatiserat kontrollerar vilka uppgifter som begärs ut och i varje enskilt fall prövar att begäran är förenlig med de rättsregler som gäller för att få uppgifterna utlämnade.

Konsekvenser för Utbetalningsmyndigheten

Utbetalningsmyndigheten kommer behöva både utveckla sanktionsavgiftsregistret och löpande förvalta och vidareutveckla det. Som nämnts kommer myndigheten också sannolikt behöva föra in vissa uppgifter manuellt i registret. Det kan också uppstå kostnader för rättsligt stöd, service till allmänheten och liknande funktioner.

Hur stora kostnaderna för att utveckla och förvalta registret blir beror bland annat på hur många aktörer som ska lämna uppgifter till registret och ha åtkomst till information i det. Om många aktörer har tillgång till uppgifter i registret krävs en omfattande administration för att bland annat hålla behörigheter aktuella och säkerställa att överföringen av uppgifter mellan olika it-stöd fungerar. Ett annat förhållande som kan vara kostnadsdrivande är att identifiera personer på ett tillräckligt säkert sätt. Det måste exempelvis vara möjligt att kunna kontrollera identiteten av en person med skyddade personuppgifter i registret. Det kan också vara komplicerat att identifiera personer som saknar person- eller samordningsnummer, exempelvis asylsökande.³⁷

Sanktionsavgiftsregistret kommer vara relativt omfattande och det kommer finnas flera aktörer som ska lämna uppgifter till registret. I registret kommer det förekomma uppgifter om personer som saknar person- eller samordningsnummer. Flera aktörer ska också ha tillgång till uppgifter från registret. Utbetalningsmyndigheten behöver se till att de fråga-svarslösningar som olika aktörer tar fram kan integreras med sanktionsavgiftsregistret och säkerställa att utomstående inte inhämtar fler uppgifter från registret än vad de har rätt till.

När Utbetalningsmyndigheten ska utveckla det nya sanktionsavgiftsregistret kommer myndigheten sannolikt kunna använda sig av vissa av de lösningar som tagits fram vid utvecklandet av transaktionskontoregistret och uppgiftssamlingen för dataanalys och urval. Bland annat ska det tas fram en teknisk lösning för att enskilda ska kunna ta del av uppgifter om sig själva i transaktionskontoregistret. Motsvarande lösningar kommer behövas avseende sanktionsavgiftsregistret. Det kommer också finnas synergieffekter av att utveckla både sanktionsavgifts- och bidragsspärrsregistret. De aktörer som ska lämna och hämta uppgifter från registret är också i stort sett samma aktörer som ska hämta och lämna uppgifter till Utbetalningsmyndig-

³⁷ Muntliga uppgifter lämnade av företrädare för utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten vid möte den 11 maj 2023.

heten i samband med myndighetens uppdrag att administrera ett system med transaktionskonto och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Mot bakgrund av detta uppskattar vi att kostnaderna för att utveckla sanktionsavgiftsregistret kommer uppgå till ungefär 20 miljoner kronor. Det är rimligt att anta att de årliga förvaltningskostnaderna för sanktionsavgiftsregistret kommer att uppgå till ungefär 5 miljoner kronor.

Som nämnts ovan kommer sannolikt vissa uppgifter behöva läggas in manuellt i registret. Det kommer att medföra kostnader för den personal som utför arbetet. Även i näringsförbudsregistret läggs uppgifter in manuellt. Enligt uppgift från Bolagsverket arbetar fyra handläggare med denna uppgift och de lägger cirka 75 procent av sin årsarbetstid på den. Den sammanlagda årliga kostnaden för att lägga in uppgifter i registret uppskattas därför till cirka 2 miljoner kronor.³⁸ Det varierar hur lång tid varje ärende tar, bland annat eftersom vissa domar är komplexa att tolka.³⁹

Som beskrivits i avsnitt 12.5 registreras mellan 200 och 250 näringsförbud per år i näringsförbudsregistret. Det är betydligt färre än de sanktionsavgiftsbeslut som kommer överlämnas från Migrationsverket, kommunerna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, som vi tidigare har konstaterat sannolikt kommer att överlämna beslut och domar i ostrukturerad form. I delbetänkandet uppskattade vi att Migrationsverket skulle fatta beslut i 1 000 ärenden och kommunerna i 3 000 ärenden. Det kan dock förutsättas att sanktionsavgiftsbesluten är enklare att tolka än domar som omfattar näringsförbud. Det är också möjligt att ta fram tekniska lösningar som automatiserat kan utläsa information från exempelvis pdf-filer. Mot denna bakgrund uppskattar vi kostnaderna för att lägga in vissa uppgifter manuellt i registret till ungefär 5 miljoner kronor per år.

Sammantaget innebär det att vi uppskattar utvecklingskostnaden för Utbetalningsmyndigheten till 20 miljoner kronor och de löpande kostnaderna till 10 miljoner kronor. Vi har räknat på kostnaderna för avskrivningar utifrån den kalkylsnurra som Försäkringskassan använder sig av, se nedan. Enligt den schablonen fördelas 78 procent av utvecklingskostnaderna på lån och 22 procent på anslag. Det innebär

³⁸ $4 \times 0,75 \times 403$ (timkostnaden inklusive sociala avgifter) \times 1 650 (faktiska arbetstimmar per person/år) = 1 994 850.

³⁹ Skrivelse från Bolagsverket den 30 maj 2023.

att 15,6 miljoner kronor kan lånas och avskrivas på fem år. Kostnaden för Utbetalningsmyndigheten kommer då vara 4,4 miljoner kronor under första året och sedan 3,12 miljoner per år de efterföljande fem åren.⁴⁰ Vi återkommer till finansieringen av förslaget i avsnitt 15.4.2.

Konsekvenser för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna

Det kan även innebära kostnader för de beslutande aktörerna att hämta och lämna uppgifter till och från sanktionsavgiftsregistret. Som nämnts ovan kommer sannolikt nya lösningar för strukturerad överföring och fråga-svarslösningar behöva tas fram. Försäkringskassan har inte kunnat uppskatta kostnaderna för att hämta och lämna uppgifter till sanktionsavgiftsregistret.⁴¹ Pensionsmyndigheten har uppgett att kostnader för att ta fram nya kommunikationslösningar kan ingå i den summa som myndigheten i delbetänkandet angav att det kommer kosta att ta fram it-stöd för handläggning av ärenden om administrativa sanktionsavgifter.⁴²

Utvecklingskostnaderna för CSN att hämta och lämna information från sanktionsavgiftsregistret har av myndigheten uppskattats till 5,4 miljoner kronor, varav ungefär 4,6 miljoner kronor lånefinansieras och skrivs av över tio år. Resterande 800 000 kronor kostnadsförs. Räntekostnader för lån i Riksgälden tillkommer med totalt 900 000 kronor fördelade på en tioårsperiod. Dessutom tillkommer en årlig kostnad om 800 000 kronor för it-administration. Förslaget medför även ett behov av en utökad låneram i Riksgälden för CSN med 4,6 miljoner kronor.⁴³

Arbetsförmedlingen har uppskattat myndighetens kostnader för att bygga en lösning för att kunna lämna och hämta uppgifter från sanktionsavgiftsregistret till 2,8 miljoner kronor. Utöver detta bedömer myndigheten att den kommer få kostnader för att bland annat upprätta interna handläggningsrutiner för arbete med informationsutbyte kring sanktionsavgifter och andra administrativa kostnader.

⁴⁰ Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten har fått tillfälle att lämna synpunkter över våra uppskattningar i denna del.

⁴¹ Skrivelser från Försäkringskassan den 5 maj och 14 juni 2023.

⁴² Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 5 maj 2023.

⁴³ Skrivelser från CSN den 9 maj och 12 juni 2023.

Arbetsförmedlingen kommer också ha kostnader för att utreda ärenden utifrån andra myndigheters uppgifter om sanktionsavgifter.⁴⁴

Sveriges a-kassor har uppskattat kostnaden för arbetslöshetskassorna att hämta och lämna uppgifter till sanktionsavgiftsregistret till totalt mellan 2,8 och 5,5 miljoner kronor per år.⁴⁵

De digitala lösningar som kommer tas fram för att hämta och lämna uppgifter om betalningsuppdrag, dataanalyser och urval hos Utbetalningsmyndigheten kommer sannolikt i viss utsträckning kunna användas vid utvecklandet av nya lösningar för att hämta och lämna uppgifter från sanktionsavgiftsregistret. Det kommer också uppstå synergieffekter när lösningar tas fram för att hämta uppgifter både från sanktionsavgiftsregistret och bidragsspårsregistret.

I delbetänkandet föreslog vi att de beslutande aktörerna skulle samverka för att ta fram gemensamma lösningar för digital ärendehantering av sanktionsavgiftssystemet. Vi ansåg också att de beslutande aktörerna borde tilldelas medel för att ta fram nya it-lösningar för att kunna handlägga ärenden om administrativa sanktionsavgifter.⁴⁶ I detta betänkande, avsnitt 10.4.9 föreslog vi att samverkan även bör omfatta digitala lösningar för att överföra uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Vi anser att kostnaderna för att ta fram sådana kommunikationslösningar kan ingå i de kostnader som vi i delbetänkandet bedömde som rimliga för att ta fram nya it-stöd. Något ytterligare tillskott för att möjliggöra den nu aktuella informationsöverföringen anser vi därför inte är nödvändigt. De kostnader som kan uppstå får följaktligen hanteras inom befintliga anslag eller täckas av det tillskott som vi föreslog i delbetänkandet.

Konsekvenser för Migrationsverket, kommunerna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Ekobrottsmyndigheten och ESV

Som konstaterats ovan kommer Migrationsverket, kommunerna och de allmänna förvaltningsdomstolarna sannolikt överföra uppgifter om beslutade sanktionsavgifter till sanktionsavgiftsregistret i ostrukturerad form, exempelvis via säker e-post. Kostnaderna härför kan inte förväntas bli särskilt höga, och kan därför hanteras inom befintliga anslag.

⁴⁴ Skrivelser från Arbetsförmedlingen den 23 och 25 maj 2023.

⁴⁵ Skrivelse från Sveriges a-kassor den 23 maj och 9 juni 2023.

⁴⁶ SOU 2022:37, s. 734 f. och 782 f.

Ekobrottsmyndigheten ska enligt vårt förslag få möjlighet att inhämta uppgifter från registret. Ekobrottsmyndigheten har uppgett att kostnaden för att inhämta uppgifter från Utbetalningsmyndigheten genom en fråga-svarstjänst beror på hur lösningen konstrueras och hur komplicerad lösningen är. En utvecklingskostnad för att skicka frågor och ta emot svar från en fråga-svarstjänst som ligger på Utbetalningsmyndigheten skulle enligt Ekobrottsmyndigheten kunna uppgå till mellan 400 000 och 500 000 kronor. Kostnaden för att förvalta lösningen uppskattas till 50 000 kronor per år.⁴⁷ De kostnader som Ekobrottsmyndigheten har uppgett är enligt vår bedömning inte högre än att de kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ram.

Även ESV ska få tillgång till uppgifter om beslutade sanktionsavgifter. I avsnitt 10.4.11 har vi konstaterat att ESV för sitt uppdrag endast behöver aggregerade uppgifter om antalet sanktionsavgifter som rör olika förmåner och stöd, och att myndigheten inte behöver få tillgång till några personuppgifter. Det är därför inte nödvändigt för ESV att ta fram en teknisk lösning för att få tillgång till uppgifter direkt från registret. Det räcker med att myndigheten ber Utbetalningsmyndigheten att sammanställa de uppgifter som behövs. Kostnaderna för det kommer sannolikt att vara marginella och kan därför rymmas inom befintliga anslag.

Kostnader för att implementera sanktionsavgiftsregistret i SSBTEK

Vi har föreslagit att Försäkringskassan och SKR ska få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att hantera uppgifter från sanktionsavgiftsregistret i SSBTEK. Försäkringskassan har uppskattat kostnaderna för att anpassa SSBTEK till att även kunna vidareförmedla uppgifter från sanktionsavgiftsregistret till 700 000 kronor. Förvaltningskostnaderna uppgår till 105 000 kronor per år. It-utvecklingskostnaderna faller på SKR att hantera, genom avgifter från de kommuner som använder tjänsten, medan förvaltningskostnaderna får bäras av Försäkringskassan.⁴⁸ Vi bedömer att Försäkringskassans förvaltningskostnader ryms inom befintliga anslag.

⁴⁷ Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 26 maj 2023.

⁴⁸ Skrivelse från Försäkringskassan den 14 juni 2023.

15.3.5 Ett system med bidragsspärr

Bedömning: Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna bedöms få ökade kostnader för handläggning och beslut om bidragsspärrar. Sådana kostnader kan hanteras inom befintliga anslag.

Utbetalningsmyndigheten bedöms få ökade kostnader för att utveckla och förvalta ett nytt bidragsspärrsregister. Även Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna bedöms få ökade kostnader för att hämta uppgifter om meddelade bidragsspärrar från bidragsspärrsregistret.

Kommunerna bedöms få något högre kostnader för ekonomiskt bistånd.

Om uppgifter från bidragsspärrsregistret ska vidareförmedlas via SSBTEK bedöms SKR få ökade kostnader för utveckling av tjänsten. De ökade kostnaderna finansieras genom avgifter från kommunerna.

Skälen för bedömningen

Allmänt om konsekvenserna av förslaget om ett bidragsspärrssystem

Förslaget om att införa ett system med bidragsspärr kommer främst medföra ekonomiska och administrativa konsekvenser för rättsväsendet, vissa av de beslutande myndigheterna, kommunerna arbetslöshetskassorna och SKR. Utbetalningsmyndigheten ska också utveckla och förvalta ett register över meddelade bidragsspärrar. Som redan nämnts ska myndigheten inleda sin verksamhet först den 1 januari 2024. Eftersom Utbetalningsmyndigheten inte är på plats finns det stora utmaningar med att uppskatta kostnaderna för vårt förslag. Vi har därför utgått från kostnaderna för liknande register och system som finns måste de bedömningar som görs nedan ses som handhas av andra myndigheter. Mot bakgrund av de stora osäkerhetsfaktorer som grova uppskattningar.

I avsnitt 12.15 har vi uppskattat att mellan 200 och 250 beslut om bidragsspärrar per år kommer att meddelas av de allmänna domstolarna och av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Denna uppskattning kommer att ligga till grund för våra bedömningar av konsekvenserna av att införa ett bidragsspärrssystem. En förutsättning för dessa be-

räkningar är att förslagen om ett administrativt sanktionssystem och att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska överflyttas till Ekobrottsmyndigheten också genomförs. Om så inte blir fallet får det främst konsekvenser för i hur många fall det kan bli aktuellt att besluta om bidragsspärr. Utan det administrativa sanktionssystemet och avgränsningen där av vilka överträdelser som ska anmälas som misstänkta bidragsbrott kommer fler personer att dömas för bidragsbrott, främst av normalgraden. Därmed kommer också fler bidragsspärrar att meddelas (se avsnitt 12.15). Det skulle i sin tur innebära något högre kostnader för domstolarna för att bland annat hantera överklaganden och för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att administrera frågor om undantag från beslutade bidragsspärrar. Det skulle också kunna leda till att fler individer blir hänvisade till ekonomiskt bistånd, vilket ger ökade kostnader för kommunerna att bära. Om ansvaret för att utreda bidragsbrott inte överförs till Ekobrottsmyndigheten kommer de konsekvenser som beskrivs för Ekobrottsmyndigheten i stället att aktualiseras för Åklagarmyndigheten.

Konsekvenser för rättsväsendet

Både de allmänna domstolarna och Ekobrottsmyndigheten berörs av förslaget om att införa ett system med bidragsspärrar. Även om beslut om bidragsspärr ska prövas av domstolarna ex officio, kommer det med all sannolikhet också förekomma att åklagare för talan om att den tilltalade ska meddelas en bidragsspärr. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten kommer också kunna besluta om bidragsspärr inom ramen för ett strafföreläggande. Bidragsspärr ska meddelas i samtliga fall där den tilltalade döms för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott. Åklagare är på motsvarande sätt skyldiga att låta ett strafföreläggande innefatta ett beslut om bidragsspärr om förutsättningarna för det är uppfyllda. Den prövning som domstol och åklagare ska göra kommer främst gälla spärrtidens längd.

Det kan också antas bli något fler överklagade domar och beslut att hantera i och med att beslut om bidragsspärr kan överklagas inom de allmänna domstolarna. Beslut i fråga om undantag från en meddelad bidragsspärr ska överklagas i den ordning som gäller för överklagande av beslut om respektive förmån eller stöd. Det kan därför bli en något

ökad belastning för de allmänna förvaltningsdomstolarna och för Överklagandenämnden för studiestöd.

Det kommer krävas ändringar i domstolarnas it-stöd för att hantera den nya typ av särskild rättsverkan av brott som vi föreslår. En mycket enkel lösning som innebär att användaren får fylla i ett så kallat övrigt-yrkande, skulle endast medföra en kostnad om 20 000 kronor. En större utbyggnad av funktionaliteten, som exempelvis innebär att man vid bifall till brottet får upp ett val om en spärr och spärrtid i anslutning till påföljdsval, skulle kunna kosta ungefär 475 000 kronor. Domstolarna ska också skicka uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om meddelade bidragsspärrar. En sådan överföring kan genomföras på olika sätt. Den enklaste lösningen är att skicka uppgifter via e-post. Utvecklingen av e-postutskick skulle kosta ungefär 40 000 kronor. Om överföringen i stället ska genomföras genom e-skick⁴⁹ skulle utvecklingskostnaden uppgå till 380 000 kronor. En lösning där uppgifterna rapporteras strukturerat skulle kosta ungefär 570 000 kronor att utveckla.⁵⁰ Vi anser att det är att föredra att uppgifterna i möjligaste mån överlämnas i strukturerad form till Utbetalningsmyndigheten. I sådana fall krävs inte att uppgifterna läggs in manuellt i bidragsspärrsregistret.

Även Ekobrottsmyndighetens it-stöd kan behöva anpassas till det nya systemet med bidragsspärr. Enligt Åklagarmyndigheten, som är den myndighet som ansvarar för utveckling av it-stödet, kan kostnaderna uppgå till mellan 200 000 och 2 miljoner kronor, beroende på hur stor ändring det blir fråga om och om uppgifter ska överföras via e-post eller på något annat sätt.⁵¹

Sammantaget bedömer vi att kostnaderna för Ekobrottsmyndigheten och Sveriges Domstolar inte kommer vara högre än att det kan hanteras inom befintliga anslag.

⁴⁹ E-skick är ett verktyg för att överföra handlingar i ostrukturerad form direkt mellan olika it-stöd. Exempelvis skickar Försäkringskassan uppgifter på detta sätt till allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵⁰ Skrivelse från Domstolsverket den 5 juni 2023.

⁵¹ Skrivelse från Åklagarmyndigheten den 22 juni 2023.

Konsekvenser för Utbetalningsmyndigheten

Utbetalningsmyndigheten behöver utveckla ett bidragsspärrsregister och också löpande förvalta registret. Vi har tidigare bedömt vad kostnaderna kommer bli för att utveckla och förvalta ett nytt sanktionsavgiftsregister. Det finns vissa skillnader i hur komplicerade de båda registren kommer vara att bygga och förvalta. Bidragsspärrsregistret kommer att omfatta väsentligt färre uppgifter än sanktionsavgiftsregistret. Vi har som nämnts uppskattat att det troligen kommer att meddelas mellan 200 och 250 beslut om bidragsspärr per år. Färre aktörer kommer också lämna och hämta uppgifter från bidragsspärrsregistret jämfört med sanktionsavgiftsregistret. Som nämnts ovan kommer de allmänna domstolarna och Ekobrottsmyndigheten sannolikt kunna skicka beslut och domar till Utbetalningsmyndigheten i strukturerad form, vilket inte kräver att uppgifter behöver läggas in manuellt i registret. Det torde inte bli aktuellt att uppgifter om personer som saknar samordnings- eller personnummer förekommer i registret.

Ovan har vi uppskattat att kostnaderna för att utveckla sanktionsavgiftsregistret kan uppgå till 20 miljoner kronor. Eftersom bidragsspärrsregistret kommer vara ett något mindre komplicerat system att bygga uppskattar vi att kostnaderna för det till 15 miljoner kronor. Kostnaderna för att förvalta och vidareutveckla systemet uppskattar vi kommer uppgå till 4 miljoner kronor årligen. Vi har räknat på kostnaderna för avskrivningar utifrån den kalkylsnurra som Försäkringskassan använder sig av, se nedan. Enligt den schablonen fördelas 78 procent av utvecklingskostnaderna på lån och 22 procent på anslag. Det innebär att 11,7 miljoner kronor kan lånas och avskrivas på fem år. Kostnaden för Utbetalningsmyndigheten kommer då vara 3,3 miljoner kronor under första året och sedan 2,34 miljoner per år de efterföljande fem åren.⁵² Vi återkommer till finansieringen av kostnaderna i avsnitt 15.4.2.

⁵² Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten har fått tillfälle att lämna synpunkter över våra uppskattningar i denna del.

Konsekvenser för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna⁵³ kommer som vi beskrivit i avsnitt 12.8 behöva vidta de åtgärder som krävs för att löpande utbetalningar ska upphöra med anledning av att ett beslut om bidragsspärr träder i kraft. Det kan handla om att stoppa barnbidrag som mer eller mindre utgår automatiskt eller studiestöd där de sökande inte inkommer med nya ansökningar inför varje utbetalningstillfälle. De myndigheter som handlägger förmåner och stöd med sådana löpande utbetalningar behöver ta fram rutiner för att löpande kontrollera om en bidragsspärr har meddelats och i så fall säkerställa att utbetalningarna upphör.

Även avseende nya ansökningar om förmåner och stöd behöver de beslutande aktörerna kontrollera om en bidragsspärr har meddelats. Finns det en pågående bidragsspärr ska det som utgångspunkt inte betalas ut några förmåner och stöd. I vissa fall där det finns en pågående bidragsspärr kan de beslutande aktörerna – utöver den sedvanliga bedömningen av om den enskilde uppfyller villkoren för en viss förmån eller visst stöd – behöva ta ställning till om det finns särskilda skäl att trots en meddelad bidragsspärr bevilja den enskilde den förmån eller det stöd som ansökan avser. Det förutsätter dock att den enskilde får anses ha ansökt om undantag från bidragsspärr för den aktuella förmånen eller stödet.

Det kommer bli en ny typ av handläggning för de beslutande aktörerna att hantera frågor om undantag från bidragsspärr. Det kan behöva tas fram rättslig vägledning och utbildning för den personal som ska handlägga frågor om undantag. Förutom frågan om det finns särskilda skäl att bevilja undantag kommer sådana ärenden att likna den vanliga förmånshandläggningen där den beslutande aktören ska ta ställning till om villkoren för förmånen eller stödet är uppfyllda.

Med tanke på hur relativt få bidragsspärrar som kommer att meddelas varje år bedömer vi att uppgiften att pröva om det finns särskilda skäl att medge undantag för en förmån eller ett stöd inte kommer att vara särskilt betungande för de beslutande aktörerna. Att ta fram nya

⁵³ I detta avsnitt kommer vi benämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna de beslutande aktörerna trots att Migrationsverket och kommunerna inte är medräknade. Migrationsverket kommer inte att beröras av förslaget på ett system med bidragsspärr, eftersom de förmåner som myndigheten administrerar är undantagna från systemet. Konsekvenserna för kommunerna kommer bedömas särskilt nedan.

handläggningsrutiner och utbildningsinsatser är också sådana uppgifter som normalt täcks av myndigheternas anslag.

Det finns vissa förmåner och stöd som enskilda som huvudregel inte behöver ansöka om, exempelvis barnbidrag och studiebidrag vid gymnasiestudier. De beslutande aktörerna kan behöva säkerställa att det är möjligt att ansöka om undantag från en meddelad bidragsspärr för sådana förmåner och stöd. Det skulle kunna handla om att ta fram nya blanketter eller se över e-tjänster som exempelvis ”Mina sidor”. Vidare bör ärendehanteringssystemen ses över för att säkerställa att denna typ av ärenden kan hanteras där. Vi bedömer att det inte kommer att medföra några större kostnader.

De beslutande aktörerna kommer också behöva inhämta uppgifter från bidragsspärrsregistret, både i nya och löpande ärenden. I många fall är beslutfattandet hos de beslutande aktörerna automatiserat, och kontrollen kan också behöva vara automatiserad. Troligen behöver någon form av fråga-svarslösning tas fram. De beslutande aktörerna har uppskattat vad kostnaderna för att ta fram digitala lösningar för att hämta uppgifter från bidragsspärrsregistret kan uppgå till. Kostnaderna är i stor utsträckning hänförliga till utveckling av de beslutande aktörernas befintliga it-stöd för handläggning av förmånsärenden. De myndigheter som har många olika eller äldre ärendehanteringssystem, eller som behöver ta fram nya system, kommer få högre kostnader än de myndigheter som endast har ett fåtal system.

Uppgifter lämnade av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och Sveriges a-kassor

Enligt Försäkringskassan kommer kostnaderna för utveckling av nödvändiga it-stöd uppgå till mellan 66 och 138 miljoner kronor. För vissa förmåner finns det inget specifikt it-stöd. Det innebär att om myndigheten ska kunna hantera bidragsspärrar kan den behöva ta fram ett nytt it-stöd för hela förmånen. Vid en kostnad om 66 miljoner kronor kommer de årliga kostnaderna för införande och avskrivningar att år 1 uppgå till 15 miljoner kronor och år 2–6 till 10 miljoner kronor. Kostnaderna för ränta uppskattas till 1 miljon kronor per år under år 1–3. Den sammantagna utvecklingskostnaden uppgår då till 68 mil-

joner kronor. De löpande förvaltningskostnaderna uppskattas av Försäkringskassan till 10 miljoner kronor årligen.⁵⁴

Pensionsmyndigheten har räknat på kostnaderna för en lösning där myndigheten i samband med att en kund ansöker om en förmån (eller får rätt till förmån utan ansökan som i fallet med efterlevandepension) gör en kontroll mot bidragsspärrsregistret för att kontrollera om det finns en spärr för den sökande. Om en bidragsspärr meddelas för en person som redan uppbär en förmån från Pensionsmyndigheten förutsätter myndigheten att Utbetalningsmyndigheten kan skicka en avisering om detta, eftersom den myndigheten kommer ha kunskap om vilka myndigheter som betalar ut ersättning till en förmånstagare. Pensionsmyndigheten har beräknat att det kommer att ta ungefär 4 000 timmar att utveckla en lösning för att kunna inhämta uppgifter från bidragsspärrsregistret. Eftersom Pensionsmyndigheten räknar med att en timme kostar 1 000 kronor, innebär det att kostnaden uppgår till 4 miljoner kronor. Därutöver bör det läggas till en overheadkostnad på 30 procent och ränta, vilket medför att den totala kostnaden blir 5,6 miljoner kronor. Kostnaden för avskrivningar och ränta fördelat på fem år blir då 1,12 miljoner kronor årligen.⁵⁵

Utvecklingskostnad för att hantera ett system med bidragsspärr uppskattas av CSN till ungefär 19,7 miljoner kronor, varav ungefär 16,6 miljoner kronor lånefinansieras och skrivs av på 10 år. CSN har beräknat att det kommer att ta ungefär 21 840 timmar att utveckla en lösning som kan inhämta uppgifter från bidragsspärrsregistret. Den genomsnittliga timkostnaden för utvecklingen beräknas uppgå till 902 kronor i timmen. Räntekostnader tillkommer med totalt 3,4 miljoner kronor fördelade över en tioårsperiod. Det innebär en sammantagen utvecklingskostnad om 23,1 miljoner kronor. Därutöver tillkommer en årlig kostnad för it-administration med 2,9 miljoner kronor. Förslaget medför även ett behov för CSN av en utökad låneram i Riksgälden med 16,6 miljoner kronor.⁵⁶

Arbetsförmedlingen har uppskattat att utvecklingskostnaderna för att hantera informationsöverföring mellan myndigheten och Utbetalningsmyndigheten avseende meddelade bidragsspärrar kommer uppgå till 22 miljoner kronor. Av detta kan 11 miljoner lånefinansieras med en avskrivningstid på fem år. Det blir en årlig kost-

⁵⁴ Skrivelse från Försäkringskassan den 14 juni 2023.

⁵⁵ Skrivelser från Pensionsmyndigheten den 9 och 12 juni 2023.

⁵⁶ Skrivelser från CSN den 9 maj, 12 och 21 juni 2023.

nad på 2,2 miljoner kronor. Löpande driftskostnader för att inhämta uppgifter från registret uppskattas till 3,7 miljoner kronor årligen.⁵⁷

Sveriges a-kassor har uppskattat att kostnaderna för att ta fram lösningar för att arbetslöshetskassorna ska kunna hämta uppgifter från bidragsspärrsregistret skulle kunna uppgå till mellan 2,8 och 5,5 miljoner kronor.⁵⁸

Vår bedömning av Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens, CSN:s, Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas kostnader

Utifrån de uppgifter som har lämnats av de beslutande aktörerna har vi bedömt vad kostnaderna för att ta fram digitala lösningar för att hämta uppgifter från bidragsspärrsregistret kan komma att uppgå till. En del av de kostnader som de berörda aktörerna har angett bör kunna hanteras inom respektive myndighets nuvarande anslag. Viss it-utveckling liksom drift av it-stöd måste anses omfattas av myndigheternas ramar. Detta utgör en naturlig del av myndigheternas kärnverksamhet. Det kommer sannolikt finnas vissa synergieffekter när lösningar tas fram för att både hämta uppgifter från sanktionsavgifts- och bidragsspärrsregistret. Det kommer också tas fram nya kommunikationslösningar gentemot Utbetalningsmyndigheten avseende myndighetens uppdrag att administrera transaktionskontosystemet och uppgiften att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter från välfärdssystemen. I delbetänkandet föreslog vi att de beslutande aktörerna skulle samverka kring att ta fram möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter.⁵⁹ Inom ramen för denna samverkan kan också möjliga lösningar för att inhämta uppgifter från bidragsspärrsregistret behandlas. Eftersom alla aktörer behöver ta fram liknande lösningar kommer det var fördelaktigt att samverka kring framtagandet av nya kommunikationslösningar.

I delbetänkandet bedömde vi att samverkan mellan myndigheterna skulle kunna leda till att kostnaderna att ta fram nya it-stöd skulle kunna minska med 20 procent.⁶⁰ Mot bakgrund av att det även finns möjligheter att samverka kring framtagandet av digitala lösningar för att hämta uppgifter från bidragsspärrsregistret, att synergieffekter

⁵⁷ Skrivelser från Arbetsförmedlingen den 23, och 25 maj och den 12 juni 2023.

⁵⁸ Skrivelser från Sveriges a-kassor den 23 maj och den 9 juni 2023.

⁵⁹ SOU 2022:37, s. 734.

⁶⁰ SOU 2022:37, s. 783.

kan uppstå eftersom motsvarande lösningar ska tas fram för sanktionsavgiftsregistret och det redan kommer finnas kommunikationslösningar gentemot Utbetalningsmyndigheten anser vi att de uppgivna kostnaderna för att utveckla lösningar för att inhämta uppgifter från bidragsspärrsregistret kan begränsas. Sammantaget anser vi att det är rimligt att minska de uppgivna kostnaderna med 20 procent. För de myndigheter som har angett ett spann för sina kostnader har vi ansett att det är rimligt att utgå från den lägre kostnaden.

Det innebär att vi uppskattar att kostnaderna för att bygga systemet för Försäkringskassan kommer uppgå till 54,4 miljoner kronor, för Pensionsmyndigheten till 4,5 miljoner kronor och för CSN till 18,5 miljoner kronor. Arbetsförmedlingens kostnader uppskattas till 17,6 miljoner kronor och arbetslöshetskassornas till 2,2 miljoner kronor. Löpande kostnader för att förvalta de nya it-lösningarna bedömer vi kan hanteras inom de berörda myndigheternas respektive anslag. Vi återkommer till finansieringen i avsnitt 15.4.2.

Konsekvenser för kommunerna

Ekonomiskt bistånd ska inte träffas av en bidragsspärr, bland annat eftersom det utgör samhällets yttersta ekonomiska skyddsnet. För sådana ärenden kommer kommunerna således inte behöva kontrollera om en bidragsspärr har meddelats eller behöva pröva om det finns särskilda skäl att bevilja undantag. Andra förmåner som kommunen beslutar om, exempelvis ersättningen för personlig assistans eller bostadsanpassningsbidrag, kan emellertid påverkas av att den sökande har en bidragsspärr. Med tanke på hur få ärenden där den sökande har fått en bidragsspärr som kan komma i fråga för kommunerna, bedömer vi att kostnaderna för att handlägga dessa inte kan antas bli särskilt höga. Vi har föreslagit att det bör utredas vidare om kommunerna kan få del av uppgifter om meddelade bidragsspärrar genom SSBTEK. Kostnaden för den it-utveckling som i sådana fall kommer att krävas behandlas nedan.

Om en enskild får en bidragsspärr, och därför inte kan få några andra förmåner och stöd, kan det innebära att han eller hon behöver ansöka om ekonomiskt bistånd. Ett ökat antal ansökningar om ekonomiskt bistånd kan leda till en ökad ekonomisk och administrativ börda för kommunerna. Alla som får en bidragsspärr kommer dock

inte att ansöka om ekonomiskt bistånd. Många som blir föremål för en bidragsspärr kan förväntas klara sin egen försörjning. För att den enskilde ska kunna beviljas ekonomiskt bistånd krävs att samtliga förutsättningar för det är uppfyllda. Bistånd kan i princip inte utges, om den enskilde vägrar att utnyttja egna disponibla tillgångar eller att söka lämpligt arbete.⁶¹ Vissa som får en bidragsspärr kan också komma att beviljas undantag från spärren för en annan förmån eller ett annat stöd än ekonomiskt bistånd. Den som behöver personlig assistans skulle exempelvis kunna få undantag för sådan ersättning. Slutligen kan konstateras att det endast kommer vara ett mindre antal bidragsspärrar som meddelas årligen. De personer som meddelas bidragsspärr kommer också vara utspridda i landets alla 290 kommuner. Kostnadsökningen fördelad på enskilda kommuner kommer därför att bli ytterst marginell.⁶² Detta innebär sammantaget att vi bedömer att kostnaderna för kommunerna inte kommer bli så höga att det ger några budgetmässiga konsekvenser.

Kostnader för att implementera bidragsspärrensregistret i SSBTEK

Vi har föreslagit att Försäkringskassan och SKR ska utreda vidare om kommuner kan få tillgång till uppgifter om meddelade bidragsspärrar via SSBTEK. Försäkringskassan har uppskattat kostnaderna för att anpassa SSBTEK till att även kunna vidareförmedla uppgifter från bidragsspärrensregistret till 700 000 kronor. Förvaltningskostnaderna uppgår till 105 000 kronor. It-utvecklingskostnaderna faller på SKR att finansiera, genom avgifter för de kommuner som använder tjänsten, medan förvaltningskostnaderna kommer att belasta Försäkringskassan.⁶³ Vi bedömer att Försäkringskassans förvaltningskostnader kan rymmas inom befintligt anslag.

15.3.6 Sammantagna kostnader som kräver resurstillskott

I detta avsnitt redogör vi för de sammantagna kostnaderna för våra förslag. Inledningsvis redogör vi för de kostnader för våra förslag i slutbetänkandet som kräver resurstillskott. Därefter redogör vi för

⁶¹ RÅ 1995 ref. 79.

⁶² Samma bedömning gjordes också i *Bidragsspärr*, SOU 2008:100, s. 236.

⁶³ Skrivelse från Försäkringskassan den 14 juni 2023.

hur utvecklingskostnaderna kommer att se ut över tid. Avslutningsvis redogör vi för vad vi bedömde att kostnaderna för de förslag som vi lämnade i delbetänkandet kommer att uppgå till.

Den totala kostnaden av förslagen i slutbetänkandet

Vi uppskattar att de förslag som vi lämnar i slutbetänkandet kommer att innebära följande kostnader som inte kan hanteras inom de berörda aktörernas anlag utan behöver finansieras genom tillskott av medel. I tabellen skiljer vi på löpande kostnader per år och kostnader för att utveckla nya it-stöd (utvecklingskostnad).

Tabell 15.2 Den totala kostnaden som kräver tillskott av medel

Förslag, berörda myndigheter och belopp i miljoner kronor

Förslag	Berörda myndigheter	Löpande kostnader	Utvecklingskostnad
Brottsförebyggande ansvar	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen	10,8	–
Stöd, samordning och uppföljning av brottsförebyggande ansvar	Brå, Ekobrottsmyndigheten, ESV	9,8	–
Rådet mot välfärdsbrott	ESV	1,5	–
Sanktionsavgiftsregister	Utbetalningsmyndigheten	10,0	20,0
System med bidragsspärr	Utbetalningsmyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna	4,0	112,2
Totalt		36,1	132,2

Särskilt om utvecklingskostnader över tid

Vi har också beräknat hur utvecklingskostnaderna för att ta fram nya it-stöd kommer att fördelas över tid. Som beskrivs närmare i kapitel 13 har vi föreslagit att förslagen ska träda i kraft vid olika tidpunkter. I tabellen nedan har vi dock valt att utgå från att kostnaderna skulle

uppstå vid samma tidpunkt för att på ett jämförbart sätt kunna visa de sammantagna kostnaderna. Vi har uppskattat att utvecklingskostnaderna kommer fördelas på följande sätt över de närmaste åren efter att förslagen införs.

Tabell 15.3 Fördelningen av utvecklingskostnader över tid

Förslag, berörda myndigheter och belopp i miljoner kronor

Myndighet/organisation	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7–11	Totalt
Försäkringskassan	12,80	8,80	8,80	8,00	8,00	8,00		54,40
Pensionsmyndigheten		0,90	0,90	0,90	0,90	0,90		4,50
CSN	2,50	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	18,50
Arbetsförmedlingen	8,80	1,76	1,76	1,76	1,76	1,76		17,60
Arbetslöshetskassorna	2,20							2,20
Utbetalningsmyndigheten	7,70	5,46	5,46	5,46	5,46	5,46		35,00
Totalt	34,00	18,52	18,52	17,72	17,72	17,72	1,60	132,20

Kostnad för de förslag som lämnades i delbetänkandet

I delbetänkandet gjorde vi en bedömning av vad de förslag som lämnades där skulle medföra för kostnader. Nedan redogör vi för den bedömningen. Vi har inte tagit hänsyn till att vissa förhållanden kan ha ändrat, till exempel att räntan har stigit.

Systemet med administrativa sanktionsavgifter bedömde vi i delbetänkandet kommer leda till ökade kostnader för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Även förvaltningsdomstolarna och IAF kommer att få ökade kostnader. Sammantaget uppskattade vi att det nya systemet skulle innebära en engångskostnad om 2,3 miljoner kronor och en årlig kostnad om ungefär 468 miljoner kronor det första året och 470 miljoner kronor året efter. Kostnaderna bedömdes kunna avta efter hand. Statens intäkter från sanktionsavgiftssystemet beräknades uppgå till ungefär 435 miljoner kronor per år.⁶⁴

Förslaget om att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten uppskattades kosta ungefär 161 miljoner kronor.⁶⁵ Till detta kommer vissa mindre kostnader för uppföljning och kontroll.⁶⁶

⁶⁴ SOU 2022:37, s. 755 f.

⁶⁵ SOU 2022:37, s. 791 f.

⁶⁶ SOU 2022:37, s. 798 f.

15.4 Finansiering av våra förslag

15.4.1 Det brottsförebyggande arbetet och Rådet mot välfärdsbrott

Förslag: Förslagen om ett brottsförebyggande ansvar för de beslutande aktörerna och robusta och enkla regelverk ska finansieras genom omfördelning av medel.

Skälen för förslaget: De ökade administrativa kostnaderna för de beslutande myndigheterna att bland annat ta fram och uppdatera en lägesbild och åtgärdsplan beräknas till en total kostnad om 10,8 miljoner kronor per år. Vi bedömer att det är nödvändigt att medel tillförs de beslutande myndigheterna för det brottsförebyggande ansvaret om dessa ska få rätt förutsättningar att genomföra uppgiften och att den ska få avsedd effekt. Att tillföra medel ger också en tydlig styrsignal om att uppgiften är prioriterad. Det brottsförebyggande ansvaret förväntas få en brottsavhållande effekt som kan resultera i ett färre antal polisanmälningar. Finansieringen bör därför tillföras genom att medel omfördelas från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten till de beslutande myndigheterna. Medlen bör ingå i respektive myndighets ramanslag och vara villkorad till att endast användas för uppgifter kopplade till det brottsförebyggande ansvaret.

Brå, Ekobrottsmyndigheten och ESV får ökade kostnader för stöd, samordning och uppföljning avseende de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete om totalt 9,8 miljoner kronor. Dessutom tillkommer kostnader för Rådet mot välfärdsbrott om totalt 1,5 miljoner kronor. I delbetänkandet har vi föreslagit att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. Polismyndighetens brottsförebyggande arbete kopplat till bidragsbrott uppgår till cirka nio årsarbetskrafter.⁶⁷ Om förslaget genomförs kan kostnaderna för Polismyndighetens brottsförebyggande arbete mot bidragsbrott omfördelas till att finansiera Brås, Ekobrottsmyndighetens och ESV:s ökade kostnader för stöd, samordning och uppföljning. Förslaget om Rådet mot välfärdsbrott vid ESV bör finansieras genom omfördelning av medel kopplade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen från de beslutande myn-

⁶⁷ Skrivelse från Polismyndigheten den 2 maj 2023.

digheterna till ESV. Om förslaget om att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten inte genomförs, bör medel omfördelas från de brottsutredande myndigheterna Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Brå, Ekobrottsmyndigheten och ESV.

15.4.2 Sanktionsavgiftsregister och system med bidragsspärr

Förslag: Staten ska lämna bidrag till arbetslöshetskassorna som ersättning för ökade kostnader för att inhämta uppgifter om meddelade bidragsspärrar. IAF ska få i uppdrag av regeringen att redovisa ett förslag på hur ersättningen ska fördelas mellan de olika arbetslöshetskassorna.

I första hand anser vi att förslagen om ett gemensamt register för beslutade sanktionsavgifter och ett system med bidragsspärr ska finansieras genom att ytterligare resurser tillskjuts de berörda myndigheterna. I andra hand bör förslagen finansieras genom att anslagsmedel överförs som en varaktig omfördelning av medel från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag.

Skälen för förslagen: Förslagen i avsnitt 10.4 och kapitel 12 om att inrätta ett register över beslut om sanktionsavgifter och ett system med bidragsspärrar kommer innebära kostnader för Utbetalningsmyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, CSN och arbetslöshetskassorna, vilka redovisas närmare i avsnitt 15.3.4 och 15.3.5.

Regeringen får enligt 93 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för olika uppdrag som ligger utanför utbetalningen av arbetslöshetsersättning. I delbetänkandet föreslog vi att staten i enlighet med denna bestämmelse ska lämna bidrag till arbetslöshetskassorna så att de får ersättning för sina ökade kostnader för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter. Vi föreslog också att IAF ska få i uppdrag av regeringen att redovisa ett förslag på hur ersättningen ska fördelas mellan de olika arbetslöshetskassorna.⁶⁸ Arbetslöshetskassorna bör också med stöd av 93 a § LAK få ersättning av staten för sina kostnader för att

⁶⁸ SOU 2022:37, s. 805.

ta fram digitala lösningar för att inhämta uppgifter från bidragsspärrensregistret. IAF ska också få i uppdrag av regeringen att föreslå hur ersättningen ska fördelas mellan de olika arbetslöshetskassorna.

I delbetänkandet övervägde vi olika alternativ för hur de förslag som lämnades där skulle finansieras. Vi konstaterade att våra förslag kommer att leda till att fler klandervärda beteenden möts av en snabb och effektiv sanktion. Det kan i sin tur leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar och till att förtroendet för välfärdssystemen ökar. Det är viktigt att säkerställa att förmåner och stöd endast ges till de som har rätt till dem. För att inte en krona ska gå till den som fuskar, krävs ordentliga satsningar på detta område. Därför ansåg vi att förslagen i första hand ska finansieras genom att ytterligare resurser tillskjuts de berörda myndigheterna. I andra hand föreslog vi att förslagen bör finansieras genom att anslagsmedel överförs som en varaktig omfördelning av medel från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag. Det innebär att samtliga myndigheter är med och finansierar förslaget och att omfördelningen bör vara proportionerlig i förhållande till myndigheternas årsarbetskrafter. I de flesta fall kommer beloppet dras från myndigheternas förvaltningsanslag i ramberedningen. De myndigheter som inte har något förvaltningsanslag ska i stället faktureras beloppet. Om en myndighet är delvis anslagsfinansierad ska anslaget minskas i motsvarande mån och resten hanteras genom inbetalning till staten.⁶⁹

Förslaget om ett gemensamt register för beslutade sanktionsavgifter är en del av det större förslag om ett administrativt sanktionssystem som vi lämnade i delbetänkandet. Det är rimligt att alla förslag som rör detta system finansieras på samma sätt. Vi anser även att detsamma gäller för kostnaderna för ett system med bidragsspärr. Kostnaderna härför bör således i första hand finansieras genom att ytterligare resurser tillskjuts de berörda myndigheterna. I andra hand bör förslagen finansieras genom att anslagsmedel överförs som en varaktig omfördelning av medel från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag.

Det bör noteras att en beslutad bidragsspärr innebär att den enskilde normalt inte kommer få några förmåner och stöd utbetalade till sig även om han eller hon annars hade varit berättigad till det. På så sätt innebär bidragsspärren att statens totala kostnader minskar motsvarande de utbetalningar som annars skulle ha gjorts under spärrtiden.

⁶⁹ SOU 2022:37, s. 806 f.

15.5 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Samtliga våra förslag förväntas förebygga välfärdsbrott och minska de felaktiga utbetalningarna inom välfärdssystemen. Det brottsförebyggande arbetet inom välfärdssystemen förväntas bli mer ändamålsenligt och hållbart över tid.

Skälen för bedömningen: Våra förslag bedöms leda till minskad välfärdsbrottslighet och därigenom minskade felaktiga utbetalningar.

Enhetliga, robusta och enkla regelverk försvårar för enskilda att lämna oriktiga uppgifter och inte anmäla ändrade förhållanden. På samma sätt kan sådana regelverk och utökade möjligheter att inhämta uppgifter bidra till att enskilda vill och gör rätt, samt stärker de beslutande aktörernas möjligheter att upptäcka och förhindra felaktigheter redan innan utbetalning. Genom ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetsätt kommer kunskapen om välfärdsbrottslighetens uppbygg och förändring att följas över tid. Detta förslag kommer även innebära att myndigheterna har en aktuell lägesbild över brottsligheten och kan agera snabbare och mer kraftfullt mot brottsliga beteenden och förändrade sådana. Genom dessa lägesbilder säkerställs att de åtgärder som de beslutande myndigheterna behöver vidta är effektiva och att behov av åtgärder på mer övergripande plan kan samordnas. Det kan till exempel handla om behov av nya regelförändringar för att täppa till luckor och göra regelverken mer robusta mot välfärdsbrott. Detta perspektiv ska särskilt beaktas vid regelgivning och Rådet mot välfärdsbrott ska följa lägesbilderna och kunskapen om orsaker, vilket medför att regelverken blir mer robusta över tid.

Förslaget om ett system med bidragsspärr och förslagen med anknytning till sanktionsavgiftssystemet förväntas bidra till att vissa enskilda avhåller sig från att begå överträdelser. Förslagen får därmed en handlingsdirigerande effekt.

De effekter som våra förslag får på felaktiga utbetalningar kommer därför att ha en påverkan på brottsligheten, både genom att fler brott upptäcks och genom att färre brott begås.

Våra förslag är i första hand inriktade på att välfärdsbrott som riktas mot välfärdssystemen ska förebyggas, upptäckas och förhindras i större omfattning. Förslagen bedöms dock även minska felaktiga utbetalningar generellt, genom att förebygga, upptäcka och förhindra fel som uppstår av till exempel okunskap, missförstånd eller slarv. Eftersom

åtgärderna tar sikte på att minska möjligheterna att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att anmäla ändrade förhållanden när så krävs, oavsett om det görs avsiktligt eller oavsiktligt, får förslagen effekt i båda dessa delar.

Vi menar även att våra förslag kan öka lagföringen av brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Att ha en aktuell och uppdaterad lägesbild, kunna inhämta uppgifter från annan källa än den enskilde och utveckla robusta regelverk skapar bättre förutsättningar för att utreda och lagföra brott.

Förslagen innebär ett långsiktigt arbete för att förebygga brottslighet, vilket förväntas leda till minskad brottslighet relativt omgående och över tid innebära lägre kostnader för brottsutredande och rättsskipande myndigheter. En viktig aspekt av en minskad brottslighet som riktas mot välfärdssystemen är att det kan ha betydelse för annan, ännu grövre brottslighet. Brott mot välfärdssystemen används ibland för att finansiera annan brottslig verksamhet. Det finns exempel på att pengar från välfärdsbrottslighet använts till att finansiera grovt organiserad brottslighet och terroristverksamhet.⁷⁰ Våra förslag minskar möjligheterna att finansiera sådan allvarlig brottslighet, vilket innebär positiva effekter för samhället i stort.

Kommunerna har från den 1 juli 2023 ett ansvar för att arbeta brottsförebyggande. Samordning lyfts ofta som en av de största framgångsfaktorerna – och en av de största utmaningarna – i det brottsförebyggande arbetet. Därmed får det anses positivt att även de beslutande myndigheterna ges ett lagstadgat och gemensamt ansvar för brottsförebyggande arbete inom välfärdssystemen. Det förväntas innebära att det brottsförebyggande arbetet kan bedrivas på mer likvärdiga villkor av alla berörda aktörer och leda till en ökad samverkan inom området. Härmed kommer samhällets samlade insatser för att förebygga välfärdsbrott stärkas.

⁷⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, *Terrorfinansiering: Översikt och analys av litteraturen 2010–2018*, s. 39. Se även Säkerhetspolisen, 2019, *Säkerhetspolisens årsrapport*, s. 56, där det framhålls att organisationer med kopplingar till våldsbejakande extremistmiljöer mottar offentliga medel.

15.6 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Samtliga våra förslag syftar till att motverka välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Det förväntas leda till positiva konsekvenser för enskilda.

Vårt förslag om ett system med bidragsspärr kan förväntas få negativa konsekvenser för vissa enskilda individer.

Skälen för bedömningen: Samtliga förslag om de beslutande myndigheternas ansvar för brottsförebyggande arbete, robusta och enkla regelverk samt utökad uppgiftsinhämtning har som huvudsyfte att förebygga brott och felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen. Åtgärderna ska bidra till att minska välfärdsbrotten och säkerställa att rätt ersättning betalas ut till rätt person och företag. Våra förslag förväntas leda till att enskilda får en ökad tilltro till såväl välfärdssystemen som samhällsinstitutionerna, vilket kommer att leda till en ökad trygghet i välfärdssamhället. Med en ökad tilltro förväntas även fler vilja göra rätt för sig.

Förslagen om utökade möjligheter för vissa beslutande aktörer att inhämta uppgifter kan innebära en viss förenkling för enskilda och företag genom att sådana uppgifter kan kontrolleras och hämtas in direkt från den aktör som har uppgiften. Det finns en risk för att enskilda upplever ett ökat integritetsintrång av förslagen om utökad uppgiftsinhämtning, vilket vi närmare analyserar i kapitel 9 och 14.

Förslaget om ett system med bidragsspärr på välfärdssystemens område får i första hand konsekvenser för enskilda. De som döms för ett bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott ska meddelas en bidragsspärr och kommer som utgångspunkt inte att kunna få några medel utbetalade från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Det handlar i stor utsträckning om sådana förmåner och stöd som är till för enskildas privata behov. Enskilda kan då få svårare att försörja sig och upprätthålla sin normala levnadsstandard. Särskilt svåra kan konsekvenserna bli för den som redan befinner sig i en ekonomiskt eller socialt utsatt situation. En bidragsspärr kan riskera att lägga extra börda på personer som redan är i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation. Enskilda med en svagare ekonomi kan exempelvis riskera att hamna i skuldsättning och fattigdom, vilket i synnerhet kan ge negativa konsekvenser för hushåll med barn. Antal personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten kan förväntas

öka, även om ökningen kan antas bli marginell utifrån hur systemet med bidragsspärr är utformat. En bidragsspärr kan också påverka enskilda möjligheter att få sina omsorgs- och vårdbehov tillgodosedda. Det gäller inte minst för personer som är beroende av insatser från det allmänna för att klara den dagliga livsföringen. En bidragsspärr kan också få konsekvenser för familjelivet. Om en förälder till ett barn i familjer där föräldrarna lever tillsammans får en bidragsspärr och därigenom hindras från att ta del av medel från det allmänna, kan försörjningsbördan för den andre föräldern öka.

15.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Bedömning: Våra förslag kan ha positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Skälen för bedömningen: I slutet av år 2022 hade Sverige en befolkning på knappt 10,5 miljoner invånare. Uppskattningsvis tog 5,9 miljoner av dem del av de delar av socialförsäkringen som Försäkringskassan administrerar. Antalet försäkrade var relativt jämnt fördelade på cirka 2,8 miljoner kvinnor och 2,9 miljoner män. I de förmåner och stöd som betalas ut till barnfamiljer var könsfördelningen däremot mycket ojämn. Som exempel var 82 procent kvinnor mottagare av underhållsstöd år 2022 och 18 procent män. För omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning för barn var motsvarande siffra 79 procent kvinnor och 21 procent män. Stöd och förmåner som tandvård, handikappersättning, merkostnadsersättning för vuxna, tillfällig föräldrapenning samt aktivitetsstöd och utvecklingsersättning hade en mer jämn könsfördelning vad gäller antalet mottagare. Dit hörde även föräldrapenning där 54 procent av mottagarna under år 2022 var kvinnor och 46 procent var män.⁷¹

Som exempel på könsfördelning inom andra välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen kan nämnas att fler kvinnor än män fick studiemedel för studier i Sverige eller utomlands under 2022. Under 2022 betalades studiemedel ut till 533 900 personer, av dessa

⁷¹ Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2023*, juni 2023. www.forsakringskassan.se/download/18.2af5a1181888f8e751eaf/1687877749315/socialforsakringen-i-siffror-2023.pdf. Hämtat 2023-07-20.

var cirka 60 procent kvinnor och 40 procent män.⁷² Ett annat exempel är att 227 661 personer fick arbetslöshetsersättning under 2022. Det var något fler män än kvinnor som fick ersättning.⁷³ När det gäller pension betalades det under år 2022 ut 204 miljarder kronor i allmän pension till män. Till kvinnorna betalades det ut 187 miljarder kronor. Om även änkepension inkluderas betalades det ut 195 miljarder kronor till kvinnor. Totalt betalades det ut 399 miljarder kronor i allmän pension inklusive änkepension under år 2022.⁷⁴ År 2022 fick cirka 300 000 personer ekonomiskt bistånd. Antalet män som var biståndsmottagare uppgick till 101 000 medan 97 000 kvinnor och 102 000 barn var biståndsmottagare.⁷⁵

Under 2022 lagfördes⁷⁶ totalt 1 126 personer för brott enligt bidragsbrottslagen. I procentuella andelar av det totala antalet lagföringsbeslut var det i genomsnitt 41 procent kvinnor respektive 45 procent män som under 2022 dömdes för bidragsbrott som bedömdes som ringa eller brott av normalgraden. För grovt bidragsbrott var fördelningen 2 procent kvinnor och 5 procent män, medan den var 3 procent för kvinnor och 4 procent för män vid vårdslösa bidragsbrott.

Utbetalningar från välfärdssystemen är en del av inkomsten för både kvinnor och män i olika skeden av livet. Det är fler kvinnor än män som tar del av utbetalningar från välfärdssystemen. Kvinnor är mer beroende än män av välfungerande välfärdssystem. Kvinnor kan därför drabbas hårdare om exempelvis ersättningsnivåerna sänks till följd av brottslighet kopplad till välfärdssystemen. Enligt vår mening är samtliga våra förslag sätt att värna välfärdssystemen. Vi bedömer därför att förslagen kan ha positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det kan både handla om att mer resurser kan gå dit de är avsedda och att stödet för en stark välfärd ökar.

När det gäller eventuella konsekvenser av vårt förslag om ett system med bidragsspärr, kan något fler män förväntas få en spärr eftersom männen är något högre representerade i statistiken över bidragsbrott av normalgraden och grova bidragsbrott. Det kan i sin tur påverka

⁷² CSN:s årsredovisning 2022.

⁷³ www.iaf.se/statistikdatabasen/arsstatistik/144-miljarder-betalades-ut-fran-arbetsloshetskassorna-under-2022/. Hämtat 2023-07-20.

⁷⁴ www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/Pensionssystemet-i-bilder-och-siffror-2022/. Hämtat 2023-07-20.

⁷⁵ www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2023-6-8596.pdf. Hämtat 2023-07-20.

⁷⁶ Med lagföringar avses här lagföringsbeslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse.

skuldsättningen för män, vilket dock inte förväntas få någon beaktansvärd påverkan på ekonomisk jämställdhet.

15.8 Konsekvenser för barn

Bedömning: Samtliga våra förslag syftar till att motverka välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Det förväntas leda till positiva konsekvenser för barn.

Förslaget om bidragsspärr kan få direkta och indirekta negativa konsekvenser för barn, men det finns vissa lättnader i systemet som kan mildra de svårare konsekvenserna.

Skälen för bedömningen: Utbetalningar från välfärdssystemen bidrar till ökade inkomster för barnfamiljer och är därmed viktiga för många barn. Barn skulle därför drabbas negativt om exempelvis förmåner eller stöd tas bort eller ersättningsnivåerna sänks, till följd av välfärdsbrott. Samtliga våra förslag syftar till att värna välfärdssystemen. Vi bedömer därför att förslagen kan ha positiva konsekvenser för barn. Det handlar om att mer resurser kan gå dit de är avsedda och att stödet för en stark välfärd ökar.

Ett införande av ett system med bidragsspärr kan få både direkta och indirekta negativa konsekvenser för barn och ungdomar. Även om det inte är så vanligt att personer under 18 år döms för bidragsbrott förekommer det. Ett barn som döms för bidragsbrott kan sålunda meddelas en bidragsspärr. För barnet får det konsekvenser i den meningen att han eller hon inte kan få sådana förmåner och stöd som riktar sig direkt till underåriga. Det kan till exempel handla om studiebidrag eller sjukpenning. Ett barn kan också påverkas indirekt om en vårdnadshavare till honom eller henne får en bidragsspärr. Det kan till exempel innebära att familjen får lägre inkomster, har svårare att bo kvar i sitt hem eller att barnets behov på andra sätt inte kan tillgodoses. En bidragsspärr kan därmed riskera att lägga extra börda på barn som redan är i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation. Enskilda med en svagare ekonomi kan exempelvis riskera att hamna i skuldsättning och fattigdom, vilket i synnerhet kan ge negativa konsekvenser för barn i hushållet. Konsekvenserna kan bli ännu större för ett barn som har ett särskilt behov av stöd och omvårdnad om

vårdnadshavaren inte får ekonomiska förmåner och stöd från det allmänna för att tillgodose barnets behov.

Möjligheten att i särskilda fall medge undantag från ett beslut om bidragsspärr kan i vissa fall mildra effekterna av en sådan spärr för ett barn som riskerar allvarliga konsekvenser av en bidragsspärr. Barnets bästa bör kunna ges viss betydelse i dessa hänseenden. Det förhållandet att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte träffas av en meddelad bidragsspärr innebär också vissa lättnader för de konsekvenser som drabbar barn på grund av en spärr. Barnet kommer alltså inte att behöva stå helt utan försörjning från det allmänna.

15.9 Konsekvenser för företag

Bedömning: Alla våra förslag syftar till att motverka att oseriösa företag och aktörer utnyttjar välfärdssystemen. Det leder till positiva konsekvenser för företag genom en ökad konkurrens på lika villkor.

Vårt förslag om uppgiftsinhämtning avseende juridiska personer kan påverka företags intresse av att bedriva viss typ av företagsverksamhet i Sverige.

Förslaget om en skyldighet för banker att lämna vissa uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan medföra kostnader för dessa företag.

Skälen för bedömningen: Bidragsbrottslagen gäller, förutom ekonomiska förmåner till enskilda, även stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Det innebär att utbetalningar som går till ett företag, i form av en arbetsgivare eller en vårdgivare, men som avser en enskild, omfattas av lagen. Av de ekonomiska stöd som administreras av Försäkringskassan omfattas till exempel tandvårdsstöd enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, när ersättningen betalas ut till assistansanordnaren. Vad gäller Arbetsförmedlingens verksamhet omfattas sådana stöd som

lämnas till arbetsgivare för anställning av en person, som till exempel olika former av lönesubventioner. Detsamma gäller stöd som avser anordnande av arbetsträning eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda. Av de ekonomiska stöd som beslutas av kommuner omfattas ersättning för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i den mån detta stöd inte betalas ut till den enskilde.

Som har framgått av vår kartläggning (kapitel 4–6) och den lägesbild över välfärdsbrottsligheten som finns där, används företag i allt högre grad som ett verktyg för att utnyttja välfärdssystemen. I flera fall är det grovt kriminella som ligger bakom uppläggen. Det handlar framför allt om brottsligt utnyttjande av statligt tandvårdsstöd, ersättning för personlig assistans och olika typer av arbetsmarknadsstöd till företag. Nedan följer en beskrivning av vilka branscher och företag som i första hand berörs av våra förslag.

När det gäller tandvårdsstöd och assistansersättning är det vård- och omsorgsbranschen som är berörd. Större delen av den svenska tandvårdsmarknaden avser vuxentandvård inom ramen för det statliga tandvårdsstödet, drygt 18 miljarder kronor 2019. Det finns både offentliga och privata vårdgivare. De offentliga vårdgivarna, Folk tandvården, finns i samtliga 21 regioner med cirka 880 mottagningar. I fem regioner bedrivs Folk tandvården i bolagsform. Det är främst inom den privata sektorn som vuxentandvård inom ramen för det statliga tandvårdsstödet utförs, cirka två tredjedelar. Resterande del utförs inom Folk tandvården. Det finns cirka 2 000 privata vårdgivare med cirka 3 550 mottagningar. Många är småföretag men på senare år har flera tandvårdskedjor etablerats. Det finns även cirka 500 dentaltekniska laboratorier. Sammanlagt arbetar 25 000 personer i tandvården i Sverige, i form av tandläkare, tandhygienister, tandsköterskor och tandtekniker.⁷⁷

I december 2021 fanns det 13 196 personer som uppbar assistansersättning från Försäkringskassan. Av dessa anlitate 72,5 procent ett assistansföretag, 18 procent hade sin assistans anordnad i kommunal regi, 6 procent i ett assistanskooperativ och cirka 3,5 procent var egna arbetsgivare för sina assistenter.⁷⁸ I vissa kommuner upphandlas den kommunala assistansen och bedrivs därmed även där av privata före-

⁷⁷ www.tlv.se/tandvard/tandvardsmarknaden.html. Hämtat 2023-07-20.

⁷⁸ www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn/ase-mottagare-atyp-alder. Hämtat 2023-07-20.

tag, vilket gör andelen privat utförd assistans ännu högre än angivna 17,7 procent.⁷⁹ I oktober 2022 fanns det 4 795 personer med personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) beviljat av kommunerna.⁸⁰ I april 2023 fanns det 792 assistansanordnare som enligt uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) hade tillstånd att bedriva personlig assistans.⁸¹

Företag inom vård- och omsorgssektorn drabbas indirekt av välfärdsbrottsligheten genom att oseriösa aktörer skadar marknaden och möjligheterna att bedriva verksamhet på lika villkor. Det kan även innebära utnyttjande av arbetskraft och oskäliga arbetsvillkor för anställda. Brott mot välfärdssystem där privata företag ingår som en del i brottsuppläggen riskerar även att minska allmänhetens tilltro till välfärdssystemen. De allra flesta privata företag är seriösa och bidrar här med viktiga samhällsinsatser som en del av välfärden. De oseriösa aktörer som dock finns riskerar att undergräva de seriösa aktörernas förutsättningar att verka. Åtgärder mot välfärdsbrott är därför en viktig förutsättning för att bevara den välfärdsmodell där företag kan erhålla olika former av stöd och vara en del av systemen. Samtliga våra förslag som har till syfte att förebygga välfärdsbrott ökar förutsättningarna för att motverka att företag som kringgår lagstiftningen eller på annat sätt missbrukar välfärdssystemen får högre vinstmarginaler än sina seriösa konkurrenter, till exempel genom felaktiga utbetalningar av ersättning från staten. Våra förslag förväntas kunna bidra till att förbättra dessa företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt på marknaden. Det kan i sin tur bidra till ökad sysselsättning och bättre arbetsvillkor för anställda.

Vårt förslag om möjligheter för Försäkringskassan att inhämta uppgifter om juridiska personer från andra aktörer, som exempelvis Skatteverket, Bolagsverket och banker, i ärenden som rör assistansersättning, tandvårdsstöd och bilstöd kan komma att uppfattas som negativt av företag. Det kan finnas företag som ifrågasätter varför Försäkringskassan inom vissa särskilda områden ska ha en sådan rätt till uppgifter. Det kan därmed finnas risk för att företags intresse av att bedriva viss typ av företagsverksamhet i Sverige påverkas nega-

⁷⁹ www.almega.se/app/uploads/sites/3/2022/08/privat-vardfakta-2022-upplaga-2.pdf.

Hämtat 2023-07-20.

⁸⁰ https://assistanskoll.se/_up/excel2022socstyrelsenantalassistans.xlsx. Hämtat 2023-07-20.

⁸¹ Kommunala utförare och enskilda firmor är inte med här. Registret är ett så kallat nulägesregister, vilket innebär att eventuella fel kan förekomma i form av inaktuella uppgifter. www.assistanskoll.se/20110901-Tillstand-hos-Socialstyrelsen-har-borjat-offentliggoras.html. Hämtat 2023-07-20.

tivt. Samtidigt ska risken för detta inte överdrivas. De flesta uppgifter om juridiska personer är offentliga och företag inom assistans- och tandvårdsområdet känner till att det finns krav på tillstånd och en ordning för att få bedriva sådan verksamhet. Vidare kan seriösa företag som inte har något att dölja, förmodligen se det som positivt att sådan uppgiftsinhämtning som vi föreslår kan stärka marknaden som helhet och möjliggöra för seriösa företag att bedriva verksamhet på lika villkor.

Förslagen innebär även en skyldighet för arbetsgivare, uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans, aktörer som utfört åtgärd som ger rätt till bilstöd och försäkringsinrättningar att lämna uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vi har också föreslagit en uppgiftsskyldighet för banker. I samband därmed kan kostnader uppkomma för den uppgiftsskyldige. I avsnitten 9.10 och 15.3.3 finns uppskattningar om i vilken omfattning uppgifter kan komma att hämtas in.

När det särskilt gäller kostnaden för uppgiftsinhämtningen från banker har Svenska Bankföreningen uppgett att resursökningen för en större bank som träffas av uppgiftsskyldigheten grovt uppskattat kan uppgå till cirka tre heltidsanställda per år samt en ökad kostnad för scanning och porto med 2 000 kronor per månad. Bankföreningen har uppgett att kostnadsökningen för en mindre/medelstor bank kan beräknas till mellan 300 000 och 850 000 kronor per år.⁸² Den närmare kostnaden, tidsåtgången och påverkan på företagens övriga verksamhet är i hög grad beroende av de olika företagens organisation och befintliga rutiner. Att det redan förekommer ett uppgiftslämnande och att det därmed finns upparbetade rutiner för lämnande av sådana uppgifter, bör kunna begränsa den ökade administrativa kostnaden. Det bör eftersträvas att uppgifterna lämnas på ett standardiserat och förutsebart sätt för att öka möjligheterna till automatiserad hantering. På sikt bör det kunna medföra en minskning av de administrativa kostnaderna för flertalet aktörer, även för mindre företag. Svenska bankföreningen har uppgett att ett sätt att minska kostnaderna är att myndigheterna övergår från posthantering till digitala förfrågningar. Vi har i kapitel 9 konstaterat att det inte skulle vara möjligt att hämta in de uppgifter som omfattas av förslaget genom ett uppgiftsinhämtande mellan myndigheter, eftersom uppgifterna inte finns tillgängliga där. Vår bedömning är därför att det saknas mindre ingripande

⁸² Skrivelse från Svenska bankföreningen den 29 juni 2023.

alternativ för att åstadkomma den önskade förändringen. Förslaget bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för de berörda företagen.

Även om det kan konstateras att våra förslag innebär ökade kostnader för bankerna, har en utökad möjlighet till uppgiftsinhämtning dock bedömts som ett nödvändigt verktyg för myndigheterna för att kunna minska de felaktiga utbetalningarna. Vid en sammantagen bedömning menar vi därför att våra förslag i denna del är både rimliga och proportionerliga.

Det system med bidragsspärr som vi föreslår innebär att även enskilda företrädare för företag som tar emot ekonomiska stöd, kan få en bidragsspärr för personlig räkning. Det kan för den enskilde företrädaren innebära stora ekonomiska konsekvenser och kan i vart fall till viss del förväntas ha viss brottsavhållande och preventiv effekt.

Våra förslag förväntas sammantaget leda till positiva konsekvenser för berörda företag genom en ökad konkurrens på lika villkor. En sund konkurrens leder också till positiva effekter ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

De förslag som lämnas i detta betänkande bedöms inte påverka små företag i någon större utsträckning än andra företag. Det finns därför inte skäl att här särskilt bedöma förslagets konsekvenser för små företag.

15.10 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslaget om ett system med bidragsspärr innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen är dock godtagbar och proportionerlig mot bakgrund av syftet med bidragsspärrsystemet och att det ligger i kommunernas intresse att förhindra bidragsbrott.

Övriga förslag bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

Skälen för bedömningen: Den kommunala självstyrelsen är en grundlagsfäst del av vårt demokratiska system och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. En inskränkning av den kommunala själv-

styrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

Vårt förslag om ett system med bidragsspärr innebär att kommunerna kan komma att behöva neka personer som har en bidragsspärr utbetalningar av bostadsanpassningsbidrag och ersättning för kostnader för personlig assistans. Förslaget innebär därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen är dock enligt vår mening godtagbar och proportionerlig mot bakgrund av syftet med bidragsspärssystemet och att det även ligger i kommunernas intresse att förhindra bidragsbrott.

Enskilda individer och företag som utnyttjar välfärdssystemen riktar in sig på delar av systemen där risken för upptäckt är så liten som möjligt i förhållande till den vinst som går att tillskansa sig. Genom att bland annat ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen inte träffas av en bidragsspärr, finns det risk för att de som drar nytta av systemen i större utsträckning inriktar sig på kommuner och deras verksamhet.

Våra övriga förslag bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

15.11 Konsekvenser i övrigt

Bedömning: Våra förslag om utökad uppgiftsinhämtning och ett system med bidragsspärr kan innebära att vissa enskilda individer upplever minskat förtroende för de beslutande aktörerna. Sammantaget bedöms dock förslagen öka förtroendet för de beslutande aktörerna och välfärdssystemen eftersom förslagen har till syfte att rätt ersättning ska komma rätt person till del.

Våra förslag bedöms sammantaget underlätta integrationen av utrikesfödda.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet.

Förslagen kan få vissa konsekvenser för personliga assistenter.

Förslagen kan få vissa konsekvenser för assistansberättigade.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för miljön.

Skälen för bedömningen: Våra förslag om uppgiftsinhämtning kommer att innebära att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommuner genomför åtgärder som innebär intrång i enskilda indi-

viders personliga integritet. Sådant intrång kan för vissa individer upplevas som negativt och minska förtroendet för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunerna. Genom bidragsspärssystemet kommer vidare de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att hindra utbetalningar för vissa enskilda individer och därmed utesluta dem från att under viss tid ta del av välfärdssystemen. Det kan riskera att skada enskildas förtroende för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Vi menar dock att våra sammantagna åtgärder som syftar till att minska bidragsbrott och de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen också medverkar till att systemens legitimitet upprätthålls. Av den attitydundersökning som vi har genomfört, se kapitel 5, framgår att allmänheten anser att de två bästa åtgärderna för att motverka bidragsfusk är att just inhämta uppgifter och genomföra kontroller. Vidare menade den största andelen av allmänheten att deras förtroende för myndigheterna skulle vara oförändrat om myndigheterna fick möjlighet att inhämta fler uppgifter och den näst största andelen att förtroendet skulle öka. Ett ökat fokus på att rätt ersättning ska gå till rätt person bör därför sammantaget stärka allmänhetens förtroende och tilliten till de beslutande myndigheterna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Sveriges mål för integrationspolitiken är att alla ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. I vår kartläggning har det framkommit exempel där utrikesfödda far illa och utnyttjas i olika typer av brottsupplägg riktade mot välfärdssystemen. Det handlar bland annat om att utrikesfödda utnyttjas som arbetskraft. Det innebär ofta att de är beroende av arbetsgivarens godtycke för att kunna vara kvar i landet men också att de sannolikt har mycket liten kunskap om vilka rättigheter och möjligheter de har att ta del av integrationsinsatser. Samtliga våra förslag bedöms göra det svårare och mindre lukrativt för oseriösa företag att bedriva verksamhet. Våra förslag bedöms därför bidra till att motverka sådan utsatthet och på så sätt gynna integrationen av utrikesfödda.

Förslagen om att reglera de beslutande myndigheternas brottsförebyggande arbete, åstadkomma robusta och enkla regelverk, införa av ett system med bidragsspärr och inrätta register för beslutade sanktionsavgifter och bidragsspärrar kommer innebära att arbetsuppgifter tillkommer inom myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Även om förslagen bedöms innebära marginella behov av utökad

personalstyrka, är vår bedömning att det kommer att krävas viss nyrekrytering av personal. Förslagen bedöms dock inte påverka sysselsättning och offentlig service i hela landet, eftersom behovet av ny personal kommer att behövas inom respektive befintlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Vårt förslag om utökad möjlighet till uppgiftsinhämtning avseende annan fysisk person än den försäkrade kan komma att innebära att Försäkringskassan inhämtar uppgifter om personliga assistenter. Det kan exempelvis handla om kontoutdrag för att utreda om en assistent har befunnit sig på en viss plats vid ett visst tillfälle, som kan behövas för att kunna konstatera att assistans verkligen har utförts enligt ingiven tidsredovisning. Att inhämta kontoutdrag innebär intrång i enskilda personliga integritet och det kan därför få till konsekvens att enskilda väljer att inte söka sig till anställning som personlig assistent. Det kan därmed finnas risk för att förslagen i denna del får negativa konsekvenser på arbetskraften inom detta område. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att förslagen har som huvudsyfte att motverka brott inom personlig assistans som påverkar seriösa aktörer mycket negativt och samtidigt de enskilda som är beroende av personlig assistans. Syftet med dessa förslag är att värna de enskilda som har behov av stödet och motverka att oseriösa aktörer utnyttjar och begår brott. Vårt förslag i denna del innebär att uppgifter om exempelvis assistenters kontoutdrag, enbart ska få inhämtas i situationer när det kan antas finnas felaktigheter, varför inhämtande av kontoutdrag inte kommer att göras regelmässigt och utan någon typ av misstanke om felaktighet. Det kommer dock bli viktigt hur Försäkringskassan väljer att kommunicera denna utökade möjlighet att inhämta uppgifter till allmänheten och assistansbolag. Den eventuella risken för att förslagen i denna del kan förväntas få negativa effekter för personliga assistenter förväntas sammantaget vägas upp av fördelarna med att personlig assistans verkligen går till dem som har rätt till det.

Våra förslag om utökad uppgiftsinhämtning avseende andra fysiska personer än den försäkrade, däribland personliga assistenter, kan även få negativa effekter för de assistansberättigade. Många assistansberättigade upplever redan svårigheter med att rekrytera personliga assistenter. Att personliga assistenter dessutom kan uppleva risker för intrång i deras personliga integritet vid en sådan anställning, kan innebära att svårigheterna med att rekrytera personal ökar ytterligare. Samtidigt är förhoppningen med våra förslag att säkerställa att er-

sättning för personlig assistans ska gå till de personer som har behov av det och att oseriösa aktörer ska hindras från att verka på assistansmarknaden. Sammantaget får därför våra samlade förslag förväntas förbättra förutsättningarna både för assistansberättigade och personliga assistenter.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för miljön.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

Med bidragsspärr avses ett beslut om att den som spärren gäller under en bestämd tid (spärrtid) hindras från att ta del av ekonomiska förmåner och stöd i den omfattning som anges i 5 §.

I paragrafen anges lagens innehåll och vad som avses med bidragsspärr. Paragrafen behandlas till viss del i avsnitt 12.2, 12.3 och 12.11.

Lagen innehåller enligt *första stycket* bestämmelser om bidragsspärr på välfärdssystemens område. Med välfärdssystem avses här detsamma som i 1 § bidragsbrottslagen (2007:612), vilket indirekt följer av 5 § i den nu aktuella lagen. Bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) omfattas följaktligen. Detsamma gäller sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Tillämpningsområdet överensstämmer i allt väsentligt med det som gäller för lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

I *andra stycket* definieras begreppet bidragsspärr. Med bidrag avses här inte enbart bidrag utan också sådana andra utbetalningar från välfärdssystemen som anges i 1 § bidragsbrottslagen, det vill säga

både ekonomiska förmåner enligt första stycket i den paragrafen och ekonomiska stöd enligt andra stycket. Innebörden av ordet spärr är i detta sammanhang att den som spärren gäller begränsas i sina möjligheter att ta del av förmåner och stöd från det allmänna. Vilka förmåner och stöd som träffas av en meddelad bidragsspärr framgår av 5 §. Vem som kan få en bidragsspärr regleras i 2 §. Det är följaktligen den som meddelats en bidragsspärr som är den som spärren gäller för. Bidragsspärren gäller därmed inte för någon annan som är betalningsmottagare för en förmån eller ett stöd, till exempel den andre föräldern om ett barnbidrag betalas ut med hälften vardera till föräldrarna. Bidragsspärren gäller för en bestämd tid, en så kallad spärrtid. Hur spärrtiden bestäms anges i 3 §.

Förutsättningarna för bidragsspärr

2 § Den som har gjort sig skyldig till brott enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612), som inte är ringa, eller brott enligt 3 § den lagen, ska meddelas en bidragsspärr.

Paragrafen, som anger de närmare förutsättningarna för att meddela någon en bidragsspärr, behandlas i avsnitt 12.4.2 och 12.5.

Den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott, ska meddelas en bidragsspärr. Detta gäller oavsett mot vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som bidragsbrottet riktats och oberoende av vilken förmån eller vilket stöd bidragsbrottet avsett. Fråga om bidragsspärr aktualiseras däremot inte om den tilltalade döms eller meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott som bedöms som ringa enligt 2 § eller vårdslöst bidragsbrott enligt 4 § bidragsbrottslagen (2007:612). Domstolens, eller vid strafföreläggande åklagarens, bedömning i skuldfrågan och rubriceringsfrågan avgör om den tilltalade i det specifika fallet ska ådömas en bidragsspärr jämte den straffrättsliga påföljden för bidragsbrottet. Uttrycket den som har gjort sig skyldig till brott innefattar även osjälvständiga brottsformer, till exempel medverkan till annans bidragsbrott. För att meddelas en bidragsspärr förutsätts dock i samtliga fall att den enskilde har fyllt 15 år när brottet begicks, eftersom han eller hon annars inte kan dömas till påföljd för brottet.

Det är enbart fysiska personer som kan meddelas en bidragsspärr. Det följer av att det endast är fysiska personer som kan lagföras för

bidragsbrott. Den som är ställföreträdare för ett bolag inom vilket det begåtts ett bidragsbrott kan meddelas en bidragsspärr om han eller hon av domstol, eller vid strafföreläggande av åklagare, har ansetts skyldig till bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott.

Vem som beslutar om bidragsspärr framgår i första hand av 7 §. Det är alltså den domstol som handlägger brottmålet som beslutar om bidragsspärr. Om domstolen inom ramen för brottmålsprocessen anser att övertygande bevisning finns för att den tilltalade har gjort sig skyldig till bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott, ska domstolen döma den tilltalade för brottet och samtidigt meddela honom eller henne en bidragsspärr. Det finns alltså en skyldighet för domstolen att besluta om bidragsspärr om förutsättningarna för det är uppfyllda. Något särskilt yrkande från åklagaren behövs inte utan domstolen ska ta upp frågan om bidragsspärr ex officio. Bidragsspärren är en särskild rättsverkan av brott och ska beslutas som en direkt följd av att någon döms för ett bidragsbrott av så kallad normalgraden eller grovt bidragsbrott. Någon särskild utredning i fråga om bidragsspärr ska åklagaren inte behöva presteras.

Av 8 § framgår att åklagare i vissa fall kan besluta om bidragsspärr, nämligen i samband med att han eller hon utfärdar ett strafföreläggande för sådant brott som anges i förevarande paragraf. Även i dessa fall finns det en skyldighet att besluta om bidragsspärr, om förutsättningarna enligt förevarande paragraf är uppfyllda.

Spärrtiden

3 § En spärrtid ska bestämmas till lägst sex månader och högst tre år. Om det varit fråga om ett brott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612), ska spärrtiden bestämmas till lägst ett år.

I paragrafen finns bestämmelser om hur spärrtiden ska bestämmas. Den behandlas i avsnitt 12.7.1.

Den som beslutar om bidragsspärr ska bestämma en tid under vilken bidragsspärren ska gälla. Denna spärrtid ska enligt *första meningen* bestämmas till mellan sex månader och tre år. Om den som ska meddelas en bidragsspärr har gjort sig skyldig till grovt bidragsbrott, ska spärrtiden enligt *andra meningen* alltid bestämmas till minst ett år. Här är det rubriceringen i domen eller strafföreläggandet som avgör

om brottet är grovt och därmed ska ge upphov till en bidragsspärr med en spärrtid på minst ett år.

I normalfallet kommer spärrtiden för ett bidragsbrott av så kallad normalgraden att sättas till mellan sex månader och ett år och för grovt bidragsbrott till mellan ett år och tre år. Det finns emellertid inget hinder mot att bestämma spärrtiden vid brott av normalgraden till längre än ett år. Det skulle exempelvis kunna bli aktuellt om den enskilde har gjort sig skyldig till flera fall av normalgradsbrott men som inte begåtts med sådan systematik att de bedöms som grova brott. Detsamma skulle kunna gälla för den som begått flera brott av normalgraden som sammantaget avsett ett mycket stort belopp. Även andra omständigheter kan göra att spärrtiden för brott av normalgraden bestäms till längre än ett år, som är minimitiden för grovt brott.

Spärrtiden ska alltid bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Med detta avses omständigheter hänförliga till bidragsbrottet. Hur stort det felaktigt utbetalda beloppet varit, under hur lång tid brottsligheten pågått, hur många utbetalningar det handlat om och vilka insikter och avsikter den enskilde haft är sådant som kan ges betydelse. Om det exempelvis varit en enstaka utbetalning med ett förhållandevis lågt belopp kan det finnas skäl att bestämma spärrtiden till en tid i den nedre delen av skalan. På motsatt vis kan det finnas anledning att utnyttja den övre delen av skalan om bidragsbrottet avsett ett mycket stort belopp, om domen avser många utbetalningar eller det brottsliga agerandet pågått under en lång tid. Det kan också finnas skäl att bestämma en lång spärrtid om den tilltalade begått brott mot flera olika välfärdssystem eller satt i system att missbruka dem och därigenom visat en likgiltighet inför systemen.

Bidragsspärren ska i det enskilda fallet, tillsammans med den straffrättsliga påföljden, utgöra en rimlig reaktion på bidragsbrottet och spärrtiden ska stå i proportion till hur allvarligt brottet varit. Ekonomiska och andra personliga förhållanden bör däremot inte ges betydelse vid bestämmande av spärrtidens längd.

En spärrtid räknas i kalendertid från den dag som följer av 4 §. Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig på beräkningen av spärrtider.

4 § Spärrtiden gäller från det att beslutet om bidragsspärr har fått laga kraft.

Paragrafen anger när en spärrtid börjar gälla. Den behandlas i avsnitt 12.7.2.

Spärrtiden börjar gälla från det att beslutet om bidragsspärr får laga kraft, det vill säga när det inte längre går att överklaga. Tiden för överklagande följer av vad som gäller för överklagande av domar i brottmål enligt 51 och 55 kap. rättegångsbalken. Överklagandefristen är normalt tre veckor vid överklagande av tingsrättens dom och fyra veckor vid överklagande av hovrättens dom. Om domen inte överklagas inom den aktuella fristen får domen, och därmed beslutet om bidragsspärr, laga kraft. Ett godkänt strafföreläggande gäller som en lagakraftvunnen dom, varför ett beslut om bidragsspärr som meddelas genom ett sådan föreläggande börjar gälla direkt när det godkännts.

Från den tidpunkt då spärrtiden börjar löpa kan den enskilde inte längre få utbetalat sådana förmåner och stöd som enligt 5 § träffas av bidragsspärren. Utbetalningarna hindras på det sätt som närmare regleras i 6 §. Bidragsspärren gäller till dess att den tid som bestämts enligt 3 § har gått ut.

Bidragsspärrens omfattning och innebörd

5 § En bidragsspärr gäller för sådana ekonomiska förmåner och stöd som anges i 1 § bidragsbrottslagen (2007:612). Den gäller dock inte för ekonomiska förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Av paragrafen framgår vilka ekonomiska förmåner och stöd som träffas av en meddelad bidragsspärr. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.6.

Utgångspunkten är, enligt *första meningen*, att den enskilde som har en bidragsspärr inte kan få utbetalat några sådana förmåner eller stöd alls som omfattas av 1 § bidragsbrottslagen (2007:612). Det innebär alltså att den enskilde inte kan få några bidrag, ersättningar, pensioner, lån eller stöd från de välfärdssystem som omfattas av den lagen. En meddelad bidragsspärr gäller följaktligen inte bara för den förmån eller det stöd som domen eller strafföreläggandet på bidragsbrott avsett. Den enskilde kommer i stället att under en tid bli helt utestängd från alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (med undantag för de som är särskilt exkluderade i andra meningen eller

som i det enskilda fallet, efter ansökan, har undantagits från bidragsspärren enligt 9 §). En dom på bidragsbrott kan även ha innefattat brott mot flera förmåner och stöd men ska ändå bara ge upphov till en bidragsspärr som sedan på motsvarande sätt gäller gentemot, i stort sett, alla förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

Vad som spärras är utbetalningar till den person som har fått en bidragsspärr för ett begånget bidragsbrott. Begravningshjälp enligt socialförsäkringsbalken betalas exempelvis ut till den avlidnes dödsbo och påverkas därför inte av att en av dödsbodelägarna har en bidragsspärr. Barnbidrag betalas vanligtvis ut med hälften vardera till föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn. Har den ena föräldern en pågående bidragsspärr påverkar det följaktligen inte utbetalningar till den andra föräldern. Som utgångspunkt träffar en bidragsspärr även sådana utbetalningar som görs till en viss betalningsmottagare men som avser någon annan, till exempel ett barn. Jämför dock här kommentaren till 9 § om möjligheten att, efter ansökan från den som har en bidragsspärr, bevilja undantag för en viss förmån eller visst stöd om det finns särskilda skäl.

Att bidragsspärren träffar alla förmåner och stöd från välfärdsystem som omfattas av bidragsbrottslagen gör att det saknar betydelse vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som den enskilde har begått bidragsbrottet mot. Det saknar också betydelse vem som beslutar om en viss förmån eller ett visst stöd. De beslutande aktörerna har ingen inblandning i beslutet om bidragsspärr men har alla att tillse att det inte görs några utbetalningar av sådana förmåner och stöd som enligt förevarande paragraf träffas av bidragsspärren och som inte får göras enligt 6 §.

Av *andra meningen* följer att en meddelad bidragsspärr inte hindrar att den enskilde får ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) eller bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) Det innebär dock inte att den enskilde automatiskt kommer att få sådant bistånd enbart av den anledningen att han eller hon inte kan få några andra bidrag på grund av bidragsspärren. De förutsättningar som gäller för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller för bistånd enligt LMA måste alltid vara uppfyllda. Den prövningen ska göras på sedvanligt sätt när den enskilde ansöker om biståndet. Det förhållandet att den enskilde inte beviljas ekonomiskt bistånd eller bistånd enligt LMA bör i sig inte

föranleda ett beslut enligt 9 § om undantag från en meddelad bidragsspärr för en annan förmån eller ett annat stöd.

6 § Utbetalningar får inte göras av förmåner och stöd som avser tid under vilken spärrtiden gäller. Förmåner och stöd som inte avser en viss tid, får inte beslutas under spärrtiden.

Beslut enligt första stycket överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

Paragrafen anger vilka utbetalningar av förmåner och stöd som hindras av en meddelad bidragsspärr. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.8.

I *första stycket* anges vilka utbetalningar av förmåner och stöd från de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) som påverkas av att det finns, eller i vissa fall har funnits, en pågående bidragsspärr. Avgörande här är hur utbetalningen förhåller sig till den spärrtid som bestämts enligt 3 §.

Förmåner och stöd som avser en viss ersättningsperiod får enligt *första meningen* inte betalas ut om den perioden infaller under spärrtiden. Det kan gälla såväl löpande utbetalningar som den enskilde har när spärrtiden börjar gälla, som nya förmåner och stöd som den enskilde ansöker om eller på annat sätt skulle ha berättigats till under spärrtiden (till exempel därför att han eller hon har fått ett barn). Beslutande aktörer ska vidta de åtgärder som behövs för att det inte ska göras några utbetalningar i strid med det sagda. Det kan till exempel innebära att beslutande aktör beslutar om att stoppa pågående utbetalningar eller att avslå en ny ansökan om en förmån eller ett stöd med hänvisning till att utbetalning inte får göras.

Det är inte heller möjligt att i förkommande fall ansöka om och få beviljat en förmån eller ett stöd i efterhand för en period som var när bidragsspärren gällde. Även sådana utbetalningar ska förhindras. Utbetalningar får inte heller göras av sådana förmåner och stöd som har beslutats före spärrtiden och som avser sådan tid men som inte har hunnit betalas ut när spärrtiden började gälla enligt 4 §. Här träffas sådana förmåner och stöd som enskilda kan ansöka om i förskott för en period som infaller senare. Däremot hindrar inte bidragsspärren att utbetalningar görs av sådana förmåner och stöd som avser tid före spärrtiden. Spärren hindrar följaktligen inte heller utbetalningar i förskott av sådant som avser tid efter det att spärrtiden gått ut, i den mån det är möjligt med förskottsutbetalningar för den förmån eller det stöd som är i fråga. Det finns i de fall som omfattas av den aktuella

meningen inget krav på att utbetalningen skulle ha gjorts under spärrtiden för att den ska hindras av bidragsspärren. Det avgörande är i stället om utbetalningen avser en sådan tid som infaller eller inföll under spärrtiden.

För det fall en förmån eller ett stöd inte avser en viss tid, utan till exempel avser ersättning för en kostnad, får sådana enligt *andra meningen* inte beslutas under spärrtiden. Däremot hindrar bidragsspärren inte den enskilde från att under spärrtidens gång få utbetalat en sådan förmån eller sådant stöd som inte avser en bestämd förmånstid, om beslutet är fattat före spärrtidens inträde. Efter spärrtidens utgång finns det inte heller något hinder mot att betala ut förmåner och stöd som inte avser någon specifik tid. Här är det alltså spärrtidens giltighets-tid som avgör om den enskilde kan få förmånen eller stödet.

Av *andra stycket* framgår att beslut som fattas med stöd av första stycket överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som undantaget avser. Det handlar här om att en beslutande aktör beslutar om att löpande utbetalningar ska upphöra eller att en ny ansökan ska avslås på grund av att det finns en pågående spärrtid under vilken utbetalningar inte får göras. Det kan också handla om beslut om att redan beslutade förmåner som avser tid under spärrtiden inte ska betalas ut. Den aktuella typen av beslut får alltså överklagas med stöd av förevarande bestämmelse. Även sådana beslut som innebär att beslutande aktör avslagit en ansökan om en förmån eller ett stöd som inte avser en bestämd tid, får överklagas.

Överklagan följer den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser. Det kan vara föreskrivet en särskild ordning för den aktuella förmånen eller det aktuella stödet som ska tillämpas även här, när det gäller till exempel, inom vilken tid beslutet får överklagas och vem som prövar överklagandet. I vissa fall kommer det gälla att beslutet inte får överklagas av den enskilde innan beslutet har omprövats. En sådan ordning föreskrivs i 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken gällande Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. Omprövningsbeslutet får sedan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vad det närmare innebär att beslut överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser utvecklas i kommentaren till 10 § andra stycket.

Beslut om bidragsspärr

7 § Om inte något annat föreskrivs i denna lag beslutas en bidragsspärr av den domstol som handlägger brottmålet.

Paragrafen anger behörig domstol att besluta om bidragsspärr. Den behandlas i avsnitt 12.12.3.

En bidragsspärr beslutas som utgångspunkt av allmän domstol. Det är den domstol som handlägger brottmålet angående bidragsbrott som är behörig att pröva frågan om bidragsspärr.

Prövningen i allmän domstol när det gäller frågan om bidragsspärr är begränsad till om förutsättningarna för att meddela en sådan spärr enligt 2 § är uppfyllda och i så fall under hur lång tid spärren ska gälla enligt 3 §. Det finns möjlighet att bevilja undantag från en bidragsspärr som beslutats av allmän domstol för en viss förmån eller ett visst stöd. En sådan fråga prövas emellertid inte av allmän domstol utan i den ordning som föreskrivs i 10 §.

Rätten att överklaga domstolens beslut om bidragsspärr följer i fråga om en tingsrätts avgörande av 49 kap. rättegångsbalken och i fråga om en hovrätts avgörande av 54 kap. samma balk. Den som vill överklaga ska göra det skriftligen. Skrivelsen ska ges in till den domstol som beslutat om bidragsspärren och ha inkommit inom tre veckor från den dag då tingsrätten meddelade sitt avgörande respektive inom fyra veckor från hovrättens avgörande.

En annan ordning för beslut om bidragsspärr föreskrivs i 8 §.

8 § Ett strafföreläggande enligt 48 kap. 2 § rättegångsbalken ska, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, även omfatta bidragsspärr, enligt de förutsättningar som anges i 2 §.

Strafföreläggandet ska utöver vad som följer av 48 kap. 6 § rättegångsbalken innehålla uppgift om vilken tid bidragsspärren ska gälla enligt 3 §.

I paragrafen regleras möjligheten att ålägga bidragsspärr genom strafföreläggande. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.5.

Om åklagare utfärdar ett strafföreläggande för sådant brott som anges i 2 § ska enligt *första stycket* föreläggandet också innehålla ett beslut om bidragsspärr. I strafföreläggandet ska åklagaren bestämma den tid under vilken bidragsspärren ska gälla. Hur spärrtiden ska bestämmas framgår av 3 §. Detta motsvarar den prövning som allmän domstol ska göra om frågan om bidragsspärr i stället behandlas inom ramen för en brottmålsrättegång. Ett utfärdat strafföreläggande er-

sätter här ett väckt åtal för brott av det slag som lagen gäller. Åklagare är på samma sätt som allmän domstol skyldig att låta ett strafföreläggande innefatta ett beslut om bidragsspärr, om förutsättningar för det är uppfyllda. Det förutsätter dock att de grundläggande förutsättningarna i 48 kap. rättegångsbalken för att utfärda ett strafföreläggande är uppfyllda.

Att strafförelägget ska innehålla uppgift om den rättsverkan som föreläggs den misstänkte, det vill säga bidragsspärren, framgår av 48 kap. 6 § 5 rättegångsbalken. Strafförelägget ska även innehålla uppgift om vem den misstänkte är, vilket brott som begåtts, det straff som den misstänkte får och vilken åklagare som utfärdat förelägget. Förutom vad som anges i nyss nämnda paragraf ska det enligt förevarande paragraf, *andra stycket*, också finnas uppgift om den tid som bidragsspärren ska pågå. Det innebär alltså att det av strafförelägget klart ska framgå hur lång spärrtiden ska vara i det specifika fallet.

Av 48 kap. 8 § rättegångsbalken framgår att ett skriftligt besked med strafföreläggets innehåll ska lämnas eller sändas till den misstänkte. I beskedet ska också finnas upplysningar om sättet för godkännande av strafförelägget och om den tid som fastställts för detta, och upplysning om att åtal därefter kan komma att väckas om förelägget inte godkänns. Sättet för godkännande av strafförelägget regleras närmare i 48 kap. 9–11 §§ rättegångsbalken. Den misstänkte skriver under och avger en förklaring om att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan som tas upp i förelägget. Ett godkänt strafföreläggande gäller sedan som en dom som fått laga kraft.

Undantag från bidragsspärr

9 § Den som har en bidragsspärr som gäller enligt 3 och 4 §§ får efter ansökan medges undantag från bidragsspärrens omfattning enligt 5 § för en viss ekonomisk förmån eller ett visst ekonomiskt stöd, om det finns särskilda skäl.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar undantag från bidragsspärr får meddelas. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.9.

Det finns enligt paragrafen möjlighet att medge en enskild som av allmän domstol har meddelats en bidragsspärr ett undantag från spärren. Undantaget ska avse en specifik förmån eller ett specifikt stöd som annars omfattas av bidragsspärren. Eftersom en bidragsspärr

enligt 4 § inte gäller för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) eller bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. behövs inte något särskilt undantag för att den enskilde som har en bidragsspärr ska kunna få sådant bistånd. Däremot krävs det att förutsättningarna för biståndet i fråga är uppfyllda enligt de regler som gäller för dessa, men det är en prövning som får göras av den som beslutar om biståndet.

För att bevilja undantag från en meddelad bidragsspärr för en viss förmån eller ett visst stöd krävs det att det finns en gällande bidragsspärr. Med det menas att beslutet om bidragsspärr ska ha fått laga kraft och att undantaget avser den spärrtid som bestämts enligt 3 §. Undantaget ska avse sådana utbetalningar som enligt 6 § inte får göras i förhållande till spärrtiden. Det behövs alltså inget undantag om den enskilde vill ha en förmån eller ett stöd som avser en period som ligger i tiden efter det att spärrtiden har upphört, om det är möjligt att ansöka om förmånen eller stödet i förskott.

Fråga om undantag från en meddelad bidragsspärr ska initieras genom en ansökan från den enskilde. Det förutsätts att den enskilde anger vilken förmån eller vilket stöd han eller hon anser ska undantas och skälen för det. Av 19 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet bland annat genom en ansökan och att framställningen då ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt. Om framställningen är ofullständig ska myndigheten enligt 20 § förvaltningslagen i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket samma lag. Av den bestämmelsen framgår bland annat att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen.

Om en enskild under en pågående spärrtid ansöker om att få en viss förmån eller ett visst stöd får den ansökan i allmänhet anses som en begäran om undantag från bidragsspärren. Är det oklart vad den enskilde vill med sin ansökan får myndigheten försöka avhjälpa den bristen genom kontakter med den sökande. Detsamma gäller om den enskilde på något annat sätt i kommunikation med beslutande aktör

ger uttryck för att han eller hon önskar ta del av en förmån eller ett stöd trots en beslutad bidragsspärr.

Allmän domstol har också en skyldighet att i samband med brottmålsdomen upplysa den enskilde om vad beslutet innebär och om möjligheten att överklaga eller att ansöka om undantag när tiden för överklagan har gått ut. Information om vad bidragsspärren innebär för den enskilde och möjligheten att ansöka om undantag bör också lämnas av åklagare i samband med att den misstänkte får besked om vad ett strafföreläggande innehåller (se kommentaren till 8 §).

Undantag från bidragsspärr får medges endast om det finns särskilda skäl. Här har alltså den som beslutar om en förmån eller ett stöd en möjlighet att frånga huvudregeln om att bidragsspärren träffar alla förmåner och stöd enligt bidragsbrottslagen (med undantag för sådant bistånd som enligt 5 § inte träffas av en meddelad bidragsspärr). Detta frångående är bara möjligt om det finns särskilda omständigheter av tillräcklig styrka som talar för att ett sådant frångående är acceptabelt. Dispensmöjligheten ska användas med försiktighet (restriktivt). Prövningen av om det finns särskilda skäl för att godkänna en ansökan om undantag och bevilja den enskilde en förmån eller ett stöd ska göras efter en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

De särskilda skälen ska som utgångspunkt ta sikte på det specifika behovet av en viss förmån eller ett visst stöd som den som har en bidragsspärr gör gällande. Det handlar här framför allt om omsorgssituationer där den enskilde är i behov av en viss förmån eller ett visst stöd för att till exempel klara sin dagliga livsföring eller för att kunna ge ett barn med funktionsnedsättning nödvändig tillsyn och omsorg. I det enskilda fallet skulle det också kunna bli aktuellt att meddela undantag för en förmån eller ett stöd som normalt betalas ut till den som spärren gäller men avser behov hos någon annan, till exempel ett barn, om det skulle drabba denne oskäligt hårt. Det kan också finnas särskilda skäl att medge undantag för en förmån eller ett stöd som huvudsakligen är till för att skydda andra. Den enskilde ska till exempel inte tvingas gå till arbetet om han eller hon har en smittsam sjukdom som omfattas av systemet med smittbärrapning.

Bedömningen av om det föreligger särskilda skäl att meddela undantag från en meddelad bidragsspärr ska alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En sådan bedömning kan mynna ut i att också andra omständigheter än de ovan nämnda utgör tillräckliga skäl för att medge undantag för en viss förmån eller ett visst stöd. Enbart

det förhållandet att en enskild på grund av en bidragsspärr får svårigheter att försörja sig bör dock inte föranleda ett beslut om undantag. Den enskildes ekonomiska förhållanden ska normalt inte beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för undantag. Det saknar därvid betydelse om den enskilde kommer i åtnjutande av en annan förmån eller ett annat stöd från det allmänna därför att ett annat beslutande organ har medgett undantag från bidragsspärren för den specifika förmånen eller det speciella stödet.

Möjligheten att bevilja undantag är inte begränsad till de förutsättningar som gällde när bidragsspärren meddelades eller fick laga kraft, utan även omständigheter som inträffar senare under spärrtiden kan alltså läggas till grund för ett undantagsbeslut.

Hur ett undantag utformas får avgöras av den beslutande aktören utifrån hur förmånen eller stödet är utformat, vad det är den enskilde ansökt om och vad de särskilda skälen tar sikte på. I många fall kommer det handla om att den enskilde får en viss förmån eller ett visst stöd under hela spärrtiden, i andra fall kommer den enskilde att få en enstaka utbetalning.

10 § En fråga om undantag från bidragsspärr prövas av den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den ekonomiska förmån eller det ekonomiska stöd som ansökan om undantag avser.

Beslut om undantag överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som beslutet avser.

Paragrafen reglerar vem som får besluta om undantag från en meddelad bidragsspärr. Den behandlas i avsnitt 12.9.

Det är enligt *första stycket* den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som annars beslutar om den förmån och det stöd som ansökan om undantag avser som avgör om en enskild trots en meddelad bidragsspärr ska medges rätt till förmånen eller stödet. Frågan om undantag prövas följaktligen i ett separat förfarande, skiljt från brottmålet i vilket frågan om att meddela bidragsspärr har hanterats. Beslut om undantag från en bidragsspärr kan fattas när som helst under spärrtiden, från det att beslutet om bidragsspärr får laga kraft enligt 4 §.

Av *andra stycket* framgår att beslut om undantag överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som undantaget avser. Om den enskilde ansöker om undantag från bidragsspärren för till exempel en förmån eller ett stöd som regleras i socialförsäkringsbalken är det följaktligen den ordning som föreskrivs i 113 kap. socialförsäk-

ringsbalken om överklagande som ska tillämpas. Det innebär bland annat att ett beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut från någon av dessa myndigheter får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats, ska anses som en begäran om omprövning. Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet. Gäller ansökan om undantag i stället exempelvis studiestöd överklagas Centrala studiestödsnämndens beslut i den ordning som gäller enligt 6 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395), det vill säga till Överklagandenämnden för studiestöd. Överklagandenämndens beslut med anledning av ett överklagande dit får inte överklagas.

Inom vilken tid ett beslut i fråga om undantag får överklagas följer av den ordning som gäller för överklagande av beslut om den förmån eller det stöd som ansökan om undantag avser. Fullföljdstiden kan alltså variera beroende på vad undantagsbeslutet avser. Vilken allmän förvaltningsdomstol som i förekommande fall är behörig att pröva ett överklagande följer också av respektive regelverk för den förmån eller det stöd som undantaget avser.

Överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet men ska ges in till den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har fattat beslutet. I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Detta framgår av 43 § förvaltningslagen (2017:900). Frågan om vem som får överklaga ett beslut om undantag får, om inte annat är särskilt föreskrivet, avgöras i det enskilda fallet utifrån om beslutet angår den som vill överklaga och om beslutet har gått honom eller henne emot. Eftersom det förutsätts att beslutet har gått den enskilde emot kommer de flesta överklaganden handla om att den enskilde inte fått det sökta undantaget eller inte fått undantag i den utsträckning som begärts. Uttrycket beslut om undantag får anses innefatta beslut genom vilket en ansökan om undantag avslås eller inte bifalles i dess helhet.

Bidragsspärrsregistret

11 § Utbetalningsmyndigheten ska enligt 3 b kap. 1 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över bidragsspärrar som meddelats enligt denna lag.

Paragrafen, som är en upplysningsbestämmelse, behandlas i avsnitt 12.13.3.

Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett register över meddelade bidragsspärrar. Närmare bestämmelser om registret finns i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. En bidragsspärr får beslutas endast för brott som begåtts efter ikraftträdandet.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. Punkten behandlas i avsnitt 13.1.

Enligt *punkten 2* får bidragsspärr beslutas endast för brott som har begåtts efter det att lagen trätt i kraft. Bestämmelsen tydliggör alltså att bidragsspärr inte får beslutas för sådana brott som begåtts före ikraftträdandet. Punkten behandlas i avsnitt 13.2.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

59 a §

En arbetslöshetskassa ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att kunna föra det allmänna talan i domstol.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för arbetslöshetskassor att lämna uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.1.

Enligt 59 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får IAF överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmänna talan. IAF ska också föra det allmän-

nas talan i Högsta förvaltningsdomstolen. För att IAF ska kunna utföra sitt uppdrag i denna del krävs att myndigheten får tillgång till de uppgifter som den behöver från arbetslöshetskassorna.

En motsvarande bestämmelse har föreslagits i lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

16.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

11 kap.

11 b §

Socialnämnden har rätt att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229). *Socialnämnden har även rätt att ta del av uppgifter i en arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) eller uppgifter om enskilda som avser återbetalning av skatt enligt samma lag.* Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket.

Paragrafen reglerar socialnämndernas möjlighet att hos Skatteverket ta del av vissa uppgifter om enskilda. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.9.

Tillägget i *första stycket* gör det möjligt för socialnämnderna att ta del av uppgifter i de arbetsgivardeklarationer som lämnas månadsvis enligt 26 kap. skatteförfarandelagen. Det innebär att socialnämnderna kan ta del av uppgifter om inkomst av tjänst för en enskild person. Tidigare har socialnämnderna endast haft möjlighet att ta del av uppgifter i inkomstslaget kapital och uppgifter om återbetalning av skatt. Den möjligheten kvarstår oförändrad.

Andra stycket är oförändrad.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

4 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt

1. för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen eller som rör återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

3. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder,

4. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor,

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, *eller*

6. *för att föra det allmännas talan i domstol.*

I paragrafen finns en uppräknning av de primära ändamål som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) får behandla personuppgifter för. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.2.

Med primära ändamål avses sådana ändamål som ingår i IAF:s egen verksamhet. Insamling och annan behandling av personuppgifter får alltså bara äga rum för de ändamål som anges i paragrafen. I paragrafen görs ett tillägg, som innebär att IAF får samla in uppgifter för att föra det allmännas talan i domstol enligt 59 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen och 17 § lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

8 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Bestämmelsen i första stycket omfattar inte uppgifter om bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

I paragrafen regleras i vilka situationer som personuppgifter om lagöverträdelser får behandlas i IAF:s verksamhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.14.

Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får enligt *första stycket*, som är oförändrat, behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. I *andra stycket*, som är nytt, införs ett undantag som innebär att uppgifter om meddelade bidragsspärrar även får behandlas i andra situationer, exempelvis för att administrera statistik- och tillsynsdatan, se också kommentaren till 10 §.

10 §

Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte behandlas i statistik- och tillsynsdatan.

Detsamma gäller uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för en åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716).

Bestämmelsen i första stycket omfattar inte uppgifter om bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

I paragrafen regleras vilka personuppgifter som får behandlas i IAF:s statistik- och tillsynsdatan. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.14.

Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får enligt *första stycket*, som är oförändrat, inte behandlas i statistik- och tillsynsdatan. I *tredje stycket*, som är nytt, införs ett undantag som innebär att uppgifter om meddelade bidragsspärrar får behandlas i datan. *Andra stycket* är oförändrat.

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

4 kap.

9 §

Om inte annat följer av denna lag, gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken för ärenden om statligt tandvårdsstöd:

– 107 kap. 9, 10, 12, 17 och 18 §§ om utmätning, preskription och skadestånd m.m.,

– 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket om återbetalningsskyldighet och ränta m.m.,

– 110 kap. 13 §, 14 § 1 och 2, 14 a §, 31 §, 31 a § samt 33 a § och 115 kap. 4 § om uppgiftsskyldighet m.m.,

– 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ om ändring, omprövning och överklagande.

Bestämmelserna i 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket socialförsäkringsbalken gäller dock inte i förhållande till vårdgivare.

Försäkringskassans beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i socialförsäkringsbalken som i tillämpliga delar även gäller i handläggningen av det statliga tandvårdsstödet. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.8.

Tillägget i *första stycket* föranleds av de utvidgade möjligheterna till uppgiftsinhämtning i socialförsäkringsbalken och gör det möjligt att i ärenden om statligt tandvårdsstöd använda sig av utredningsbefogenheterna i 14 a § socialförsäkringsbalken. Dessa medger att en förfrågan görs om någon annan fysisk person än den försäkrade och om juridiska personer. En förfrågan förutsätter att det kan antas att statligt tandvårdsstöd kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp. Detsamma gäller om det kan antas att stödet har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Med stöd av tillägget är det också möjligt att från vissa aktörer inhämta uppgifter om juridiska personer enligt 31 § socialförsäkringsbalken.

Kompletteringen innebär också att det är möjligt att begära in uppgifter enligt 31 a § och 33 a § socialförsäkringsbalken. Även denna möjlighet förutsätter att det kan antas att tandvårdsstöd kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller att det kan antas att stödet har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

De uppgifter som det får frågas om, alternativt får begäras in, är sådana som är av betydelse för tillämpningen av lagen om statligt tandvårdsstöd. Om uppgifterna avser en annan fysisk person än den försäkrade, ska Försäkringskassan informera denne i enlighet med vad som gäller enligt respektive paragraf i socialförsäkringsbalken.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

16.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap.

4 §

Sekretess gäller i *verksamhet avseende förmåner enligt socialförsäkringsbalken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten* för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen behandlar sekretess för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.11.

I *första stycket* har tillämpningsområdet för paragrafen ändrats. Sekretessen ska gälla i verksamhet avseende förmåner enligt socialförsäkringsbalken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Sekretessen gäller för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kärnverksamhet, exempelvis handläggningen av förmåns- eller återkravsärenden. Även kontrollverksamhet och polisanmälningar av misstänkta bidragsbrott omfattas. Däremot omfattas inte administrativ verksamhet, till exempel personalfrågor. Tillämpningsområdet är formulerat med 114 kap. 2 § socialförsäkringsbalken som förebild och är tänkt att tillämpas på samma sätt.

Bestämmelsen har införts med anledning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utökade möjligheter enligt socialförsäkringsbalken att göra förfrågningar och begära in uppgifter om enskilda.

Andra stycket är oförändrat.

40 kap.*7 d §*

Sekretess gäller hos Utbetalningsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighetens verksamhet med att

1. administrera systemet med transaktionskonto,
2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen,
3. administrera register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och
4. administrera register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen reglerar vilken sekretess som gäller i Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.10 och 12.13.7.

I första stycket görs ett tillägg om sekretess i Utbetalningsmyndighetens verksamhet med att administrera sanktionsavgiftsregistret och bidragsspärrsregistret. Tillägget innebär att det råder absolut sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i sådan verksamhet. Med att administrera registren om sanktionsavgiftsbeslut och meddelade bidragsspärrar avses all verksamhet som rör de båda registren, exempelvis inhämtning av uppgifter, lagring i register och utlämnande till andra aktörer. En numrerad lista har införts i paragrafen för att öka läsförståelsen.

Andra stycket är oförändrat.

16.7 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

110 kap.*14 a §*

En förfrågan enligt 14 § första stycket 1 får även göras om annan fysisk person än den försäkrade och om juridisk person. En sådan förfrågan får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Om förfrågan avser en fysisk person ska den handläggande myndigheten informera den som förfrågan avser.

Paragrafen, som är ny, ger handläggande myndigheter möjlighet att under vissa förutsättningar göra förfrågningar om någon annan än den försäkrade. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

Av *första meningen* framgår att myndigheterna får göra en förfrågan enligt 14 § första stycket 1, även om annan fysisk person än den försäkrade och om juridisk person. Frågerätten enligt 14 § första stycket 1 gäller endast den försäkrade, varför 14 a § innebär en utvidgning av den personkrets som det får göras förfrågningar om.

Med förfrågan avses detsamma som i 14 § i kapitlet. Av den paragrafen framgår att en förfrågan får göras hos någon som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter, när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Frågerätten är vid och avser all handläggning som myndigheten gör enligt balken. Det kan vara vid bedömningen av om det föreligger en rätt till en viss förmån eller hur stor ersättning som ska betalas ut. Det kan också handla om att det behövs uppgifter för att kontrollera olika förhållanden i ett ärende, eller för att bedöma frågor om återkrav.

En grundläggande förutsättning för att få göra en förfrågan är att uppgifterna behövs för den bedömning som ska göras. Det följer av hänvisningen till 14 § och innebär att det ska finnas ett konkret behov av just den uppgift som begärs in. Det kan exempelvis handla om att uppgiften behövs för att verifiera en viss inkomst, vilket har direkt betydelse för storleken på en förmån. Det kan också handla om att vid misstanke om en skenseparation kontrollera huruvida vissa transaktioner har gjorts mellan parterna eller huruvida det finns gemensamma konton och uppgifterna behövs för att visa att det är fråga om en skenseparation. Uppgifter som inte är av konkret betydelse för ett förhållande som närmare behöver kontrolleras eller verifieras är alltså inte sådana att de omfattas av frågerätten. Bestämmelsen medger inte heller att uppgifter inhämtas som en del i en större uppgiftsinhämtning för att eventuellt kunna underbygga ganska vaga misstankar mot en person.

Enligt *andra meningen* får en förfrågan göras bara om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodosåknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Som förutsättning för att få fråga om annan än den försäkrade gäller alltså att det kan antas att det föreligger en felaktighet. Detta innebär att det ska finnas viss grund för att det föreligger felaktigheter i ärendet. Så

kan vara fallet när det förekommer motstridiga uppgifter i ett ärende eller när det inkommer uppgifter i ett ärende som har viss substans i fråga om att något inte stämmer. Det skulle kunna vara fråga om uppgifter som är så pass precisa om en persons bosättningsförhållanden att de går att kontrollera närmare, till exempel om att en person är folkbokförd på en annan adress än där han eller hon egentligen bor eller att personen har utvandrat från Sverige utan att meddela detta till myndigheterna. Uppgifterna ska vara av sådan kvalitet att de inte kan avfärdas helt utan någon närmare undersökning eller att det direkt kan konstateras att uppgifterna bygger på rena spekulationer eller lämnats av någon annan av illvilja. Anonyma tips utan någon närmare konkretion når i allmänhet inte upp till kravet på att felaktigheter ska kunna antas.

Bestämmelsen tar sikte på förhållandena både innan en förmån har beslutats och efter en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. Paragrafen är alltså tillämplig såväl före som efter att beslut har fattats och under pågående utbetalningar. Den kan också tillämpas när förmåner har upphört att utbetalas men det kan bli fråga om återbetalningskrav.

Frågerätten enligt paragrafen omfattar andra fysiska personer än den försäkrade och juridiska personer. I de fall en förfrågan avser en fysisk person som inte är den försäkrade, ska personen informeras om att en förfrågan görs. Den personuppgiftsansvarige ansvarar enligt dataskyddsförordningen för att informera den registrerade om personuppgifter har inkommit på annat sätt än från den registrerade. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är således skyldiga att informera den registrerade, det vill säga den enskilde som förfrågan avser, om de uppgifter som inkommer till myndigheten med anledning av att en förfrågan görs.

Tidpunkten för när den enskilde ska informeras varierar beroende på bedömning i varje enskilt fall utifrån vad som gäller enligt artikel 14.3 i dataskyddsförordningen. Den längsta tidsfristen som gäller för sådan information är en månad från det att uppgifterna erhållits, men en bedömning måste göras i varje enskilt fall utifrån aktuella förutsättningar. Rättvis- och ansvarsprincipen enligt dataskyddsförordningen innebär att de handläggande myndigheterna alltid ska beakta de registrerades rimliga förväntningar, den effekt som behandlingen kan få för dem och deras möjlighet att utöva sina rättigheter med avseende på behandlingen. Vid behov ska myndigheten kunna ange den logiska

grunden till sitt val och kunna motivera varför informationen gavs vid en viss tidpunkt.

31 §

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetskadeförsäkring.

Myndigheter, anordnare av personlig assistans och enskild som trätt i affärsförbindelse med anordnare av personlig assistans, samt enskild som utfört sådan åtgärd som ger rätt till ersättning enligt 52 kap. 8 och 9 §§, ska på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

I paragrafen ges Försäkringskassan möjlighet att under vissa förutsättningar begära in uppgifter om juridiska personer från myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att vissa utpekade aktörer på begäran av Försäkringskassan ska lämna uppgifter som avser en juridisk person. Aktörerna har således en uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan. I kretsen av uppgiftsskyldiga aktörer ingår för det första samtliga myndigheter. I det avseendet är således kretsen vid och densamma som gäller enligt paragrafens första stycke. Därutöver anges att uppgifter även får begäras av anordnare av personlig assistans men också av enskilda som trätt i affärsförbindelse med anordnare av personlig assistans. Med de senare avses leverantörer eller uppdragstagare som anlitas av anordnare av personlig assistans. Vidare har enskilda som utfört åtgärder som ger rätt till ersättning enligt reglerna om bistöd en uppgiftsskyldighet. I normalfallet är det juridiska personer som kommer att åläggas en uppgiftsskyldighet, men det är inte uteslutet att det även kan gälla fysiska personer. Paragrafen gör ingen skillnad i detta avseende.

Den begränsning som görs beträffande de uppgifter som får begäras in är att dessa ska avse en juridisk person och de ska gälla förhållan-

den som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Det kan röra sig om varierande uppgifter om juridiska personer som kan behöva begäras in i syfte att exempelvis verifiera kostnader, inköp och utförda tjänster. Det kan handla om bokföring, verifikat och uppgifter om antalet anställda och hur dessa har arbetat. Beträffande innebörden av att uppgifterna ska vara av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken hänvisas till kommentaren till 14 a § socialförsäkringsbalken.

31 a §

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser annan fysisk person än den försäkrade när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk. En sådan begäran får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Den handläggande myndigheten ska informera den som begäran avser.

Paragrafen är ny och innebär en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att under vissa förutsättningar begära in uppgifter om någon annan fysisk person än den försäkrade från myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

Av *första meningen* framgår att den ovan nämnda kretsen av aktörer ska lämna uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när det begärs av myndigheterna. Det är samma krets av aktörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten i 31 § första stycket. De personer som det kan inhämtas uppgifter om är andra fysiska personer än den försäkrade. De uppgifter som får begäras in är sådana som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Innebörden härav är densamma som i 14 a § och har tagits upp i kommentaren till den paragrafen.

Av *andra meningen* framgår att sådana uppgifter får begäras in endast om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. I begäran bör myndigheterna vara tydliga med vilka omstän-

digheter som ligger till grund för begäran så att mottagaren kan utläsa att förutsättningarna för uppgiftsskyldigheten är uppfyllda. Paragrafen är alltså, på samma sätt som 14 a §, tillämplig såväl före som efter att beslut har fattats och under pågående utbetalningar. Den kan också tillämpas när förmåner har upphört att utbetalas men det kan bli fråga om återbetalningskrav. Den närmare innebörden av detta har redogjorts för i kommentaren till 14 a §. Där har även redogjorts för vad begreppet kan antas innebära.

I likhet med vad som gäller enligt 14 a § ska myndigheten informera den person som begäran avser. Vad det närmare innebär utvecklas i kommentaren till den paragrafen.

33 a §

Banker och andra penninginrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser en försäkrad, annan fysisk person eller en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk. En sådan begäran får dock bara göras om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Om uppgifterna avser en annan fysisk person än den försäkrade, ska den handläggande myndigheten informera den som begäran avser.

Paragrafen är ny och innebär en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att under vissa förutsättningar begära in uppgifter från banker och andra penninginrättningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.7.

Av *första meningen* framgår att banker och andra penninginrättningar ska lämna uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när det begärs av myndigheterna. Uppgifter kan inhämtas om försäkrade, andra fysiska personer än den försäkrade och juridiska personer. Exempelvis kan kontoutdrag och information om vem eller vilka som är kontohavare av eller vem eller vilka som har dispositionsrätt till specifika konton inhämtas. De uppgifter som får begäras in är sådana som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Innebörden härav är densamma som i 14 a § och har behandlats i kommentaren till den paragrafen.

Av *andra meningen* framgår att uppgifter får begäras in endast om det kan antas att en förmån kan komma att beslutas felaktigt eller med

ett för högt belopp, eller om det kan antas att en förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. I begäran bör myndigheterna vara tydliga med vilka omständigheter som ligger till grund för begäran så att mottagaren kan utläsa att förutsättningarna för uppgiftsskyldigheten är uppfyllda. Paragrafen är alltså, på samma sätt som 14 a §, tillämplig såväl före som efter att beslut har fattats och under pågående utbetalningar. Den kan också tillämpas när förmåner har upphört att utbetalas men det kan bli fråga om återbetalningskrav. Den närmare innebörden av detta har redogjorts för i kommentaren till 14 a §. Där har även redogjorts för vad begreppet kan antas innebära.

I likhet med vad som gäller enligt 14 a § ska myndigheten informera den person som begäran avser om uppgifter har begärts in om annan fysisk person än den försäkrade. Vad det närmare innebär utvecklas i kommentaren till den paragrafen.

16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Uppgifter av betydelse för sanktionsavgiftsregistret

11 §

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som behövs för att myndigheten ska kunna administrera sanktionsavgiftsregistret.

En allmän förvaltningsdomstol som prövar överklagande av beslut om administrativ sanktionsavgift ska till Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen meddelat, ändrat eller upphävt ett beslut om administrativ sanktionsavgift.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av uppgiftsskyldigheten i första stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppgiftsskyldighet gentemot Utbetalningsmyndigheten för de beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samt allmänna förvaltningsdomstolar som har beslutat om sanktionsavgift. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.9.

Av *första stycket* följer att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är skyldiga att lämna samtliga uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att kunna administrera sanktionsavgiftsregistret. I 3 a kap. 2 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten anges att i sanktionsavgiftsregistret får uppgifter behandlas som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

I *andra stycket* anges att motsvarande uppgiftsskyldighet gäller för en allmän förvaltningsdomstol som meddelat, ändrat eller upphävt ett beslut om administrativ sanktionsavgift.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den så kallade restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om verkställigheten av den uppgiftsskyldighet som regleras i första stycket.

Uppgifter av betydelse för bidragsspärrsregistret

12 §

En allmän domstol ska till Utbetalningsmyndigheten sända uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen har meddelat ett beslut om bidragsspärr. Samma sak ska gälla för åklagare som har meddelat bidragsspärr genom ett strafföreläggande som har godkänts.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur domstolarna ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf.

Paragrafen, som är ny, anger en skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten för de aktörer som beslutat om bidragsspärr. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.13.6.

Av *första stycket* följer att en allmän domstol som har meddelat en bidragsspärr ska sända uppgifter om sådana domar och beslut till Utbetalningsmyndigheten. Samma sak gäller för åklagare som har meddelat ett strafföreläggande som har godkänts. Uppgifterna ska registreras i bidragsspärrsregistret. I 3 b kap. 2 § anges att i bidragsspärrsregistret får uppgifter behandlas som rör bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur domstolarna ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf.

13 §

Uppgifter om domar och beslut som avses i 12 § ska lämnas så snart avgörandet om bidragsspärr har fått laga kraft.

Paragrafen, som är ny, reglerar vid vilken tidpunkt uppgiftsskyldigheten i 12 § inträder. Den behandlas i avsnitt 12.13.6.

Spärrtiden börjar gälla när en allmän domstols dom eller beslut om bidragsspärr har fått laga kraft. För ett beslut om bidragsspärr som meddelats genom ett strafföreläggande gäller i stället att spärrtiden börjar löpa när föreläggandet godkänts. Det är först vid den tidpunkten som uppgifterna ska registreras i bidragsspärrsregistret och då som de ska lämnas till Utbetalningsmyndigheten.

16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten

1 kap.

2 §

Denna lag tillämpas vid behandlingen av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att

1. administrera systemet med transaktionskonto,
2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,
3. administrera register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och
4. administrera register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Bestämmelserna i 6–8, 10 och 11 §§ samt 2–4 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

I paragrafen anges tillämpningsområdet för lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.5 och 12.13.5.

I *första stycket* görs ett tillägg om att lagens tillämpningsområde också ska omfatta Utbetalningsmyndighetens verksamhet med att administrera register över beslut om sanktionsavgifter och meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område. En numrerad lista har införts i paragrafen för att öka läsförståelsen.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

6 §

Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att

1. administrera ett system med transaktionskonto,
2. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,
3. administrera register över beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, och
4. administrera register över meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av ändamålen i första stycket.

I paragrafen räknas upp för vilka primära ändamål Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.5 och 12.13.5.

Med primära ändamål avses här sådana ändamål som ingår i Utbetalningsmyndighetens egen verksamhet. Insamling och annan behandling av personuppgifter får alltså bara göras för de ändamål som anges i paragrafen. I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att Utbetalningsmyndigheten får samla in uppgifter för att administrera register över beslut om sanktionsavgifter och meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område. Bestämmelserna i 1 kap. 7 och 8 §§ medför att de uppgifter som insamlats för sådana ändamål får användas för andra ändamål, exempelvis för att lämna ut uppgifter till andra aktörer.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

3 a kap. Sanktionsavgiftsregistret

1 § För att hantera samordnad registrering av och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över sanktionsavgifter som beslutats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, benämnt sanktionsavgiftsregistret.

Paragrafen är ny och reglerar Utbetalningsmyndighetens rätt att administrera sanktionsavgiftsregistret. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6. Skälen till att ett sanktionsavgiftsregister bör införas och varför Utbetalningsmyndigheten bör administrera det behandlas i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2.

Sanktionsavgiftsregistret ska hantera samordnad registrering av och information om beslut om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Med begreppet administrera avses all verksamhet som är nödvändig för att kunna utveckla, föra och vidareutveckla registret. Det kan också handla om att ta fram underlag för statistik, rapporter och annat material.

2 § I sanktionsavgiftsregistret får uppgifter som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område behandlas.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i sanktionsavgiftsregistret.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka uppgifter som får behandlas i sanktionsavgiftsregistret. Den behandlas i avsnitt 10.4.7.

Första stycket ger en ram för de uppgifter som får behandlas i registret. Det ska handla om uppgifter som rör sanktionsavgifter som meddelats enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

I andra stycket finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret.

3 b kap. Bidragsspärrsregistret

1 § För att hantera samordnad registrering av och information om meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område ska Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område, benämnt bidragsspärrsregistret.

Paragrafen är ny och reglerar Utbetalningsmyndighetens rätt att administrera bidragsspärrsregistret. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.13.5. Skälen till att ett bidragsspärrsregister bör införas och varför Utbetalningsmyndigheten bör administrera det behandlas i avsnitt 12.13.1 och 12.13.2.

Bidragsspärrsregistret ska hantera samordnad registrering av och information om meddelade bidragsspärrar på välfärdssystemens område. Med begreppet administrera avses all verksamhet som är nödvändig för att kunna utveckla, föra och vidareutveckla registret. Det kan också handla om att ta fram underlag för statistik, rapporter och annat material.

2 § I bidragsspärrsregistret får uppgifter som rör bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område behandlas. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i bidragsspärrsregistret.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka uppgifter som får behandlas i bidragsspärrsregistret. Den behandlas i avsnitt 12.13.5.

Första stycket ger en ram för de uppgifter som får behandlas i registret. Det ska handla om uppgifter som rör bidragsspärrar som meddelats enligt lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret.

4 kap.

1 §

Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dock som längst den tid som följer av 2–3 b §§.

I paragrafen anges hur länge personuppgifter som huvudregel får behandlas vid Utbetalningsmyndigheten. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.8 och 12.13.5.

Myndigheten ska upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Detta innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Paragrafen innehåller också särskilda bestämmelser om hur länge personuppgifter får behandlas i vissa fall. Genom tillägget omfattas också de nya paragraferna i 4 kap. 3 a och 3 b §§ av regleringen.

Uppgifter i sanktionsavgiftsregistret

3 a §

Personuppgifter som behandlas i sanktionsavgiftsregistret får inte behandlas längre än fem år efter det datum då uppgifter om beslutet om sanktionsavgift registrerades.

Sådana uppgifter får inte heller behandlas efter att uppgift har kommit in till Utbetalningsmyndigheten om att beslutet om sanktionsavgift har upphört att gälla.

Paragrafen, som är ny, reglerar hur länge personuppgifter får behandlas i sanktionsavgiftsregistret. Den behandlas i avsnitt 10.4.8.

Av *första stycket* framgår att personuppgifter inte får behandlas i sanktionsavgiftsregistret längre än fem år efter det datum då uppgifter om sanktionsavgiftsbeslutet registrerades. Paragrafen har utformats med förebild i hur länge uppgifter om böter får behandlas i belastningsregistret.

Enligt *andra stycket* får personuppgifter inte behandlas i sanktionsavgiftsregistret efter det att uppgift har kommit in till Utbetalningsmyndigheten om att beslut om sanktionsavgift har upphört att gälla.

Ett beslut kan upphöra att gälla exempelvis efter att en allmän förvaltningsdomstol har undanröjt beslutet.

Uppgifter i bidragsspärrsregistret

3 b §

Personuppgifter som behandlas i bidragsspärrsregistret får inte behandlas längre än tre år efter att spärrtiden har löpt ut.

Paragrafen, som är ny, reglerar hur länge personuppgifter får behandlas i bidragsspärrsregistret. Den behandlas i avsnitt 12.13.5.

Det finns behov av att få del av uppgifter om bidragsspärrar även efter det att spärrtiden har löpt ut. Vissa förmåner och stöd är det möjligt att ansöka om i efterhand. Den beslutande aktören kan också på grund av långa handläggningstider komma att fatta vissa beslut lång tid efter att ansökan gjorts. I vissa fall, som regleras i 6 § lagen (2026:000) om bidragsspärr på välfärdssystemens område, hindrar ett beslut om bidragsspärr att utbetalningar görs även efter spärrtidens utgång, om utbetalningen avser en tid under vilket bidragsspärren gällde. För att kunna hantera sådana utbetalningar får enligt förevarande paragraf personuppgifter behandlas efter det att spärrtiden tagit slut och bidragsspärren inte längre gäller.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter som avses i 1–3 b §§ får behandlas under viss tid eller att sådana uppgifter får fortsätta att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om rätten att meddela föreskrifter. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.8 och 12.3.5.

Tillägget innebär att föreskriftsrätten också omfattar paragraferna som reglerar hur länge personuppgifter får behandlas i sanktionsavgifts- och bidragsspärrsregistren.

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

17 a §

En arbetslöshetskassa ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att kunna föra det allmännas talan i domstol.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för arbetslöshetskassor att lämna uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.1.

Enligt 17 § får IAF överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan när det gäller mål om sanktionsavgifter. IAF ska också föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen. För att IAF ska kunna utföra sitt uppdrag i denna del krävs att myndigheten får tillgång till de uppgifter som den behöver från arbetslöshetskassorna.

En motsvarande bestämmelse har föreslagits i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Sanktionsavgiftsregistret

21 §

Utbetalningsmyndigheten ska enligt 3 a kap. 1 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten administrera ett register över beslut om sanktionsavgifter enligt denna lag.

Paragrafen, som är en ny upplysningsbestämmelse, behandlas i avsnitt 10.4.3.

Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett register över sanktionsavgiftsbeslut. Registret regleras framför allt i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Kommittédirektiv 2021:39

Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juni 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Syftet är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behov och identifiera förbättringsområden för att möjliggöra en ändamålsenlig och effektiv hantering av bidragsbrott mot de utbetalande myndigheterna,
- analysera och föreslå hur samverkan mellan myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) och Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten respektive andra relevanta aktörer bör utformas samt hur kunskap och kompetens bäst tillvaratas för att möjliggöra en ändamålsenlig och effektiv hantering av misstänkta bidragsbrott,
- analysera hur förmågan att förebygga och bekämpa bidragsbrott mot de utbetalande myndigheterna kan stärkas och om så bedöms

- lämpligt lämna förslag som beaktar om ansvar eller befogenheter ska flyttas över från en eller flera av de brottsutredande myndigheterna till de utbetalande myndigheterna eller om de utbetalande myndigheterna ska få en mer stödjande roll i enlighet med förslagen i tidigare utredningar och redovisningar inom området, och
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag om ett administrativt sanktionssystem för vissa bidragsbrott.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska göras senast den 15 juni 2022.

Behovet av en utredning

För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del. För att uppnå det krävs förebyggande åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar samt ett effektivt arbete både med kontroller i efterhand och med att utreda och lagföra misstänkta bidragsbrott. Därutöver krävs en väl fungerande samverkan mellan utbetalande och brottsutredande myndigheter.

Bidragsbrott regleras i bidragsbrottslagen och lagen gäller bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala Studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till en enskild person. Lagen gäller även för vissa ekonomiska stöd som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas ett företag.

De myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen har specialistkompetens i fråga om de ekonomiska förmåner och stöd som de administrerar. Denna kompetens är nödvändig att tillvarata i arbetet med att motverka och beivra bidragsbrott, men utan att det medför negativa konsekvenser för den som är i behov av, och har rätt till, en ekonomisk förmån eller ett stöd eller att det påverkar förtroendet för myndigheterna negativt.

Nyligen gjorda studier (Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen [SOU 2019:59]) visar att såväl omfattningen av

felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som andelen misstänkta bidragsbrott är hög. Därutöver har utredningar tidigare pekat på att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra [SOU 2017:37] s. 481 f. och Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering [SOU 2018:14] s. 323 f.).

Frågan om ansvar, organisation och roller avseende utredning av bidragsbrott behandlas i SOU 2017:37. I betänkandet föreslås att det ska inrättas en särskild enhet hos Försäkringskassan som ska utreda brott enligt bidragsbrottslagen, liknande den modell som finns hos Skatteverket för utredning av skattebrott. I betänkandet framförs att majoriteten av de anmälda bidragsbrotten är av enkel beskaffenhet. Det kan t.ex. röra sig om en person som har fått föräldrapenning samtidigt som denne arbetat eller fått lön. Enligt utredningen krävs i dessa fall i regel endast några få brottsutredningsåtgärder hos Polismyndigheten, t.ex. ett förhör med personen eller inhämtandet av en komplettering av vissa skriftliga handlingar. Det finns också anmälningar som rör svårare fall med organiserad och kvalificerad brottslighet och som kräver särskilt kvalificerade brottsutredningar. Frågan om vilken kompetens som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv hantering är relevant att utreda, eftersom detta inte har analyserats tillräckligt i tidigare utredningar. I SOU 2017:37 saknas t.ex. en analys av hur kompetens kan föras över från övriga utbetalande myndigheter till Försäkringskassan för att säkra tillräcklig kompetens vid brottsutredningar. Förslaget om att inrätta en särskild enhet för utredning av bidragsbrott hos Försäkringskassan berörs även i SOU 2018:14. Utredaren anför i betänkandet bl.a. att det är angeläget att undersöka om den nuvarande organisationen kan effektiviseras innan en så genomgripande förändring som föreslås i SOU 2017:37 genomförs (s. 317 f.).

Till viss del har en förstärkning av regeringens styrning avseende korrekta utbetalningar och bidragsbrott redan skett. Mot bakgrund av utredningarnas iakttagelser har Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten t.ex. fått i uppdrag att förbättra arbetet med brottsutredningar samt att stärka samverkan med de utbetalande myndigheterna (Ju 2018/03037). Uppdraget redovisades i oktober 2020 och har lett till att fler bidragsbrott utreds och lagförs. Utifrån slutsatserna i betänkandet *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) har ett riksdagsbundet mål införts om att andelen felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska,

medel har tillförts de utbetalande myndigheternas förvaltningsanslag och de utbetalande myndigheterna har fått samordnade uppdrag i syfte att stärka och följa upp sitt arbete mot bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Satsningens syfte är att antalet bidragsbrott och felaktiga utbetalningar ska minska, samtidigt är det rimligt att anta att den också kommer att leda till en ytterligare ökning av antalet anmälda bidragsbrott. Antalet anmälda bidragsbrott har ökat sedan bidragsbrottslagen infördes 2007. Under 2020 ökade antalet anmälda bidragsbrott med 20 procent jämfört med 2019, bl.a. till följd av ett ökat antal kontroller hos de utbetalande myndigheterna. Mot den bakgrunden är det angeläget att utreda hur hanteringen av bidragsbrott kan bli effektivare, hur relevant kompetens kan tas tillvara och hur resurser på olika myndigheter kan används effektivt.

Uppdraget

Det har under de senaste åren presenterats flera utredningar och redovisningar med bäring på bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Inom ramen för uppdraget ska utredaren utgå från en kartläggning och en behovsanalys där relevanta förslag i tidigare utredningar och redovisningar beaktas. Kartläggningen och analysen ska ligga till grund för de förslag som utredaren sedan presenterar. Uppdraget består därmed i huvudsak av två delar, en del med en kartläggning och en analys av behov och en del med förslag på åtgärder. Utredaren kommer därvid att ta ställning till om ansvar eller befogenheter ska flyttas över från en eller flera av de brottsutredande myndigheterna till de utbetalande myndigheterna eller om myndigheterna ska få en mer stödjande roll i förhållande till Polismyndighetens brottsutredningar.

Kartläggning och behovsanalys

I flera betänkanden (bl.a. SOU 2017:37 och SOU 2018:14) framhålls att det finns brister i arbetet med brottsutredningar. Bedömningen i dessa betänkanden är att fler bidragsbrott skulle kunna klaras upp. Svagheterna har framför allt ansetts bero på två saker: dels att utredning av bidragsbrott inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning i förhållande till andra brottstyper, dels att det har saknats kompetens hos de myndigheter som ansvarar för att anmäla, utreda och lagföra

bidragsbrott. Utredningarna beskriver att många förundersökningar om misstänkt bidragsbrott läggs ned, trots att de skulle kunna gå vidare till åtal. Olika förslag på lösningar har förts fram. Dessa rör allt från att ge Försäkringskassan relativt långtgående befogenheter att bedriva egna brottsutredningar, till att stärka styrning och samverkan mellan myndigheter inom ramen för nuvarande organisation.

För att nå en ökad uppkläring av bidragsbrott gav regeringen 2018 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ovan nämnda uppdrag (Ju 2018/03037) att se över hur arbetet med utredningar av bidragsbrott kan förbättras och effektiviseras samt att vidta lämpliga åtgärder. Uppdraget har bidragit till att förbättra resultatet när det gäller bidragsbrottsutredningar. Frågan om huruvida hanteringen av bidragsbrott kan göras än mer effektiv med ytterligare åtgärder har dock inte analyserats i tillräcklig utsträckning. Det är av stor vikt att se över hur kompetensen hos de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen kan tas tillvara och hur de utbetalande myndigheterna kan stödja ett mer effektivt brottsutredningsarbete. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av regeringens arbete för att motverka den organiserade brottsligheten, och med hänsyn till att regeringen i budgetpropositionen för 2021 har tillfört medel till flera utbetalande myndigheter i syfte att förstärka förutsättningarna för kontrollarbetet, vilket bör bidra till minskning av felaktiga utbetalningar men också till att antalet bidragsbrottanmälningar ökar. I redovisningen av uppdraget som gavs 2018 betonar Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten vikten av att utbetalande myndigheter arbetar förebyggande för att motverka bidragsbrott. Myndigheterna framhåller även vikten av en fortsatt utvecklad samverkan mellan och inom myndigheter för att därigenom tillvarata befintlig kompetens. Det finns därför ett behov av att se över om och hur myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen på ett systematiskt sätt kan utveckla arbetet med att förebygga bidragsbrott i bl.a. arbetsprocesser och strukturer för ärendehandläggning och utvecklingsarbeten, i utveckling av metoder, processer och it-tjänster.

Utredaren ska kartlägga och analysera uppkläringen av anmälda bidragsbrott inom de ekonomiska förmåner och stöd som administreras av de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen. Kartläggningen och analysen ska särskilt analysera för- och nackdelar med förslagen och bedömningarna i betänkandena SOU 2017:37 och SOU 2018:14. I samband med detta ska särskilt de invändningar i frågor om rättssäkerhet, förtroende och effektivitet som gjorts mot

förslagen i SOU 2017:37 av berörda myndigheter inom ramen för remissförfarandena beaktas (se vidare under rubriken Rättssäkerhet och förtroende). I arbetet ska utredaren även genomgående beakta skyddet för den enskildes personliga integritet. Dessutom ska utredaren tillvarata de slutsatser som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten redovisat inom ramen för uppdraget om förbättrad hantering av bidragsbrott. Utredaren ska under sitt arbete även beakta de förslag och initiativ som för närvarande bereds inom Regeringskansliet med anledning av betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35) samt SOU 2019:59. Utredaren ska vidare beakta de initiativ och förslag som kommer ur egeninitierad strukturerad samverkan mellan berörda myndigheter.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur uppkläringen av anmälda bidragsbrott ser ut inom de ekonomiska förmåner och stöd som administreras av de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen,
- kartlägga och analysera om de utbetalande myndigheternas befintliga strukturer för manuell såväl som automatiserad handläggning behöver förändras för att på ett systematiskt sätt förebygga och ge möjlighet att upptäcka bidragsbrott inte bara i handläggningen av en ansökan, utan även i utveckling av bl.a. metoder, processer och it-tjänster,
- kartlägga och analysera om samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de utbetalande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen är ändamålsenlig,
- kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är ändamålsenligt, och
- kartlägga och analysera hur berörda myndigheters kompetens kan tas tillvara i arbetet med att förebygga och effektivt utreda bidragsbrott.

Åtgärder för en ändamålsenlig och effektiv bekämpning av bidragsbrott

Myndigheters roll och uppgift i arbetet att förebygga och utreda bidragsbrott

Utredaren ska med utgångspunkt i kartläggningen och analysen lämna förslag om hur brottsutredande och utbetalande myndigheters kompetens bäst kan tas tillvara för en effektiv hantering av bidragsbrott. Utredaren ska identifiera behov av åtgärder för att stärka ärendehandläggningen från anmälan till brottsutredning och lagföring så att hanteringen av bidragsbrott sker effektivt inom de ekonomiska förmåner och stöd som myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen administrerar. Utredaren ska utforma förslagen så att myndigheternas unika specialistkompetens om ekonomiska förmåner och stöd omhändertas. För att garantera tillräcklig kompetens och möjliggöra att kunskap tillvaratas genom hela handläggningen av ett) misstänkt bidragsbrott, från anmälan till utredning och lagföring, behövs ett nära samarbete mellan myndigheter. Samarbetet är en förutsättning i arbetet med att förebygga, upptäcka och inte minst lämna relevant information i anmälan om bidragsbrott till den brottsutredande verksamheten. Det är även en förutsättning för att kunskap om bidragsbrott ska tas tillvara i myndighetens utvecklingsarbete i samband med att lagändringar genomförs, och för att undvika att bidragsbrott oavsiktligt möjliggörs vid utveckling av metoder, processer och system. Utredaren ska särskilt analysera hur de brottsbekämpande myndigheterna kan stötta de utbetalande myndigheterna i detta arbete så att erfarenheter från brottsutredningarna kan tas tillvara.

I analysen kan det således ingå överväganden om huruvida en mer effektiv hantering av bidragsbrott lämpligast kommer till stånd genom en stärkt styrning och samverkan inom ramen för nuvarande befogenheter eller om nya befogenheter bör ges till myndigheterna. De synpunkter som lämnats vid remitteringen av tidigare förslag som avser myndigheternas befogenheter och hur arbetet med att utreda bidragsbrott bör organiseras ska tas i särskilt beaktande.

Utredaren ska analysera hur samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de utbetalande myndigheterna kan utvecklas för att bidra till en effektiv bekämpning av bidragsbrott samt om samverkan med andra aktörer kan behöva utvecklas i syfte att bidra till en effektiv hantering av bidragsbrott. Med andra aktörer avses i

detta fall främst de som omfattas av underrättelseskyldigheten enligt 2 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Informationsutbyte inom och mellan myndigheter

Förslag om stärkta möjligheter att hantera bidragsbrott kan aktualisera behov av att utbyta information inom och mellan myndigheter. Det kan t.ex. handla om uppgifter om enskildas hälsa, ekonomi eller andra personuppgifter. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess. Ett utbyte av sådana uppgifter mellan myndigheter kan innebära ett intrång i den personliga integriteten.

För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna utbytas mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter krävs sekretessbrytande bestämmelser. Sådana utformas efter en intresseavvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda.

Förutsättningarna för ett eventuellt utökat uppgiftslämnande behöver analyseras utifrån hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning, särskilt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen. Utredaren ska därför analysera och bedöma vilka behov som finns av att utbyta information mellan och inom myndigheter, om ett sådant informationsutbyte förutsätter bestämmelser med sekretessbrytande verkan och hur informationen i så fall kan utbytas på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten.

Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter. De har betydelse också för myndigheternas verksamhet i stort. För personuppgiftsbehandling i allmänhet gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 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). Dataskyddsförordningen kompletteras i olika avseenden av nationella författningar. När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. bekämpa brott gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177) med kompletterande lagstiftning. Utredaren ska analysera hur förslagen i övrigt

och ett eventuellt behov av utökat informationsutbyte förhåller sig till dessa regelverk. Utredaren ska föreslå författningsändringar om det behövs för att någon myndighet ska få nya arbetsuppgifter eller befogenheter, för att personuppgifter ska kunna behandlas för andra ändamål än i dag, för att personuppgifter ska kunna utbytas på ett effektivt sätt eller av andra skäl.

Vid behandlingen av frågor om informationsutbyte ska utredaren säkerställa att samordning sker med det arbete som pågår inom Regeringskansliet på detta område, särskilt avseende utvärdering av möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner. Utredaren ska också beakta det grundlagsfästa skyddet för den personliga integriteten (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Utredaren ska

- identifiera behov av och föreslå åtgärder för att stärka brottsutredningsarbetet,
- redogöra för hur kompetens och kunskap hos de utbetalande myndigheterna bäst kan tas tillvara för att stärka arbetet mot bidragsbrott,
- redogöra för hur befintlig myndighetssamverkan kan utvecklas för att effektivisera arbetet mot bidragsbrott,
- redogöra för och ta ställning till vilken bemanning förslaget kräver, vilken kompetens det förutsätter och vilka förutsättningar det finns för att säkra sådan kompetens, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Vid behov ska utredaren

- redogöra för hur de utbetalande myndigheternas uppgifter behöver förändras för att effektivt kunna förebygga bidragsbrott, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Om så bedöms lämpligt ska utredaren

- lämna förslag på nya eller förändrade befogenheter för en eller flera av de brottsutredande och utbetalande myndigheterna och, i det fall en förändring av nuvarande organisation föreslås, redogöra för

hur en sådan förändring kan komma på plats med bibehållen effektivitet,

- redogöra för hur förslaget påverkar övriga berörda myndigheter, bl.a. i fråga om bemanning, kompetens och organisation, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

När det gäller behandling av personuppgifter och sekretess ska utredaren

- analysera hur förslagen i övrigt och ett eventuellt behov av utökad informationsutbyte förhåller sig till regelverken om dataskydd och offentlighet och sekretess,
- vid behov lämna de förslag i fråga om exempelvis dataskydd och offentlighet och sekretess som kan behövas till följd av förslagen i övrigt och ett eventuellt behov av utökad informationsutbyte och hur information i så fall kan utbytas på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Administrativa sanktionsmöjligheter

Det har i olika sammanhang framhållits att även andra vägar än lagföring bör prövas för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, t.ex. ett administrativt sanktionssystem eller en bidragsspärr. Förslag har bl.a. redovisats i betänkandet Bidragsspärr (SOU 2008:100), Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3), i betänkandet Vad bör Straffas? (SOU 2013:38) från Straffrättsanvändningsutredningen och av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i SOU 2019:59. I det sistnämnda betänkandet föreslås att ett administrativt sanktionssystem bör utredas på nytt. Enligt utredningen skulle ett sådant system vara särskilt lämpat för mindre allvarliga lagöverträdelser. Förslaget har fått stöd av bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Förslag om ett sådant system lämnas även i SOU 2011:3, där utredaren anser att det finns ett behov av en särskild avgift när en person lämnar oriktiga uppgifter som riskerar leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Mot denna

bakgrund ska utredaren analysera om det kan vara effektivt att för vissa bidragsbrott ge de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna möjlighet att utfärda sanktioner. Analysen ska inbegripa en redogörelse för i vilka situationer det kan vara lämpligt att använda administrativa sanktioner. Utredaren ska ta särskild hänsyn till arbetslöshetskassornas särart. Utredaren ska i sin analys belysa vilka för- och nackdelar ett administrativt sanktionssystem kan ha för bekämpning av bidragsbrott och vilka risker som kan finnas för enskilda.

Utredaren ska

- analysera för- och nackdelar med ett administrativt sanktionssystem för vissa bidragsbrott, med särskilt beaktande av arbetslöshetskassornas särart, och
- utarbeta de författningsförslag som krävs för att inrätta ett sådant system.

Rättssäkerhet och förtroende

Under remitteringen av SOU 2017:37 framfördes flera invändningar mot förslaget att ge Försäkringskassan brottsutredande befogenheter, framför allt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. I vissa yttranden framhölls bl.a. att det kan vara problematiskt att ge långtgående polisiära uppgifter till en myndighet utan erfarenhet på området. Några remissinsatser pekade på riskerna för en sammanblandning av Försäkringskassans brottsutredande och utbetalande uppgifter, en sammanblandning som riskerar att minska medborgarnas förtroende för Försäkringskassan. Regeringen anser att det är av stor vikt att den enskilde förstår när han eller hon är misstänkt för ett brott och i vilken egenskap Försäkringskassan kontaktar den enskilde. Det kan därtill konstateras att förslaget är mer långtgående avseende polisiära befogenheter än vad som gäller för skattebrottsenheten hos Skatteverket. Utredaren ska mot bakgrund av de invändningar som framförts avseende rättssäkerhet genomgående beakta rättssäkerhetsaspekten i sina analyser och förslag. Detta behöver beaktas även avseende övriga myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, eftersom problematiken bör vara densamma även för dem om dessa skulle föreslås få brottsutredande befogenheter.

Att ge utbetalande myndigheter brottsutredande befogenheter eller möjlighet för myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna att utfärda sanktioner skulle innebära att de får en helt ny uppgift. Utredaren ska beakta att myndigheternas huvudsakliga verksamhet består i att administrera ekonomiska förmåner och stöd, eller när det gäller Arbetsförmedlingen, att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, och att verksamheten därmed skiljer sig från verksamheterna vid t.ex. Skatteverket och övriga myndigheter som har brottsutredande befogenheter. Samtidigt som ett effektivt kontrollarbete kan öka förtroendet för berörda myndigheter kan de risker när det gäller rättssäkerhet som vissa remissinstanser har påtalat påverka förtroendet negativt och leda till att enskilda känner sig ifrågasatta av myndigheterna. Utredaren ska belysa hur förslagen om stärkta möjligheter att hantera bidragsbrott kan komma att påverka de berörda myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas anseende, och vid behov föreslå åtgärder för att minska risken för att myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas anseende och förtroendet för dem påverkas negativt.

Utredaren ska

- redogöra för hur rättssäkerheten påverkas av utredarens förslag om stärkta möjligheter att hantera bidragsbrott samt möjlighet att utfärda sanktioner för vissa bidragsbrott och vid behov föreslå hur rättssäkerheten kan värnas,
- redogöra för hur förslagen kan komma att påverka förtroendet för berörda myndigheter, arbetslöshetskassorna och kommunerna och vid behov föreslå hur förtroendet kan värnas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenser för individen, de berörda myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna samt för brottsbekämpningen vad gäller samtliga ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Konsekvenserna för respektive myndighet ska särredovisas. Överväganden och förslag ska innehålla en redogörelse för samtliga finansiella konsekvenser som de medför. Det är särskilt angeläget med en redovisning av hur förslagen påver-

kar de berörda myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna, hur förslagen kan genomföras utan risk för att bidragsbrotts- hanteringen initialt tappar i effektivitet samt hur förslagen ska finansieras. Om ett förslag lämnas som ändrar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas och en tidsplan för förändringen göras. Utredaren ska även resonera kring vilken effekt det föreslagna sättet att ordna bekämpningen av bidragsbrott har på antalet och omfattningen av bidragsbrott. I 14 kap. 3 § regerings- formen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lag- stiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver deras konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren samråda med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, övriga berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt beakta det arbete som pågår för att reformera Arbetsförmedlingen respektive arbetslöshetsförsäkringen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska lämnas senast den 15 juni 2022.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.
51. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.
Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intygan-
den. [42]